

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 "IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR  
 RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO  
 A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL  
 MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS  
 CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES  
 HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE  
 FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL  
 REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y  
 FERNANDO LUGO POR LA  
 CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE  
 GUASU, PARA LAS ELECCIONES  
 GENERALES DEL 22/04/2018.  
 ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382,  
 384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.-----

ACUERDO Y SENTENCIA NÚMERO: *dosientos seis*

En la Ciudad de Asunción, Capital de la República del Paraguay, a los *09* días del mes de *abril*, del año dos mil *dieciocho*, estando en la Sala de Acuerdos de la Corte Suprema de Justicia, los Excmos. Señores Ministros en Pleno, Doctores JOSE RAUL TORRES KIRMSER, MIRYAM PEÑA CANDIA, ALICIA BEATRIZ PUCHETA DE CORREA, ANTONIO FRETES, MIGUEL OSCAR BAJAC ALBERTINI, CÉSAR ANTONIO GARAY, LUIS MARIA BENITEZ RIERA, SINDULFO BLANCO y el Magistrado CARLOS ESCOBAR, quien integra, por inhibición de la Ministra GLADYS BAREIRO DE MÓDICA ante mí, el Secretario autorizante, se trajo al acuerdo el expediente caratulado: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y FERNANDO LUGO POR LA CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE GUASU, PARA LAS ELECCIONES GENERALES DEL 22/04/2018. ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382, 384, 391, 392, 393" AÑO: 2018 - N° 406, a fin de resolver la acción de inconstitucionalidad promovida por los Abogados Sebastian Villarejo Velilla y Milciades Benitez, en nombre y representación del Partido Patria Querida.-----

Previo estudio de los antecedentes del caso, la Corte Suprema de Justicia, Sala Constitucional, resolvió plantear y votar la siguiente: -----

CUESTIÓN:

Es procedente la acción de inconstitucionalidad deducida?-----

A la cuestión planteada el Doctor TORRES KIRMSER dijo: Los Abogados Sebastián Villarejo Velilla y Milciades Benítez, invocando la representación del Partido Patria Querida, presentaron acción de inconstitucionalidad contra el Acuerdo y Sentencia número 2, del 16 de febrero de 2018, emanado del Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala; y el Acuerdo y Sentencia número 5, del 24 de febrero de 2018, emanado del Tribunal Superior de Justicia Electoral, en los términos del escrito de fs. 7/17. Su agravio se extiende también al rechazo de las alegaciones respecto de la candidatura del Vicepresidente de la República, Juan Eudes Afara Maciel. Estiman infringidos los arts. 189 y 229 de la Constitución Nacional, e invocan las discusiones sostenidas en la Comisión Redactora de la Convención Nacional Constituyente, de donde surgiría, a su entender, que la voluntad de los convencionales fue la de impedir que los senadores vitalicios se candidaten a senadores. Arguyen que la dedicación exclusiva que

DR. CARLOS ESCOBAR

Miryam Peña Candia

MINISTRA

DR. ANTONIO FRETES

Ministro

RAUL TORRES KIRMSER

MINISTRO

SINDULFO BLANCO

Ministro

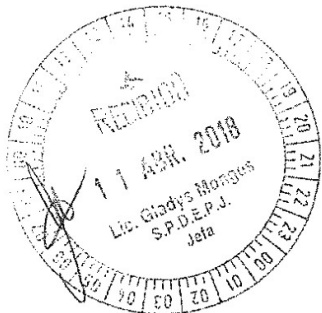
Abog. Julio C. Pavón Martínez

Secretario

impone el art. 237 de la Constitución Nacional impide a los impugnados postularse y hacer campaña para otros cargos electivos en el siguiente período. Además argumentan que no se ha considerado el fundamento de la prohibición de la reelección, lo que a sus entender colisiona con una interpretación armónica de los arts. 189 y 229 del mismo cuerpo legal. Afirman estar de acuerdo con los argumentos expuestos por la Magistrada María Elena Wapenka, y estiman que no es posible considerar como aplicable el Acuerdo y Sentencia N° 404/2010, emanado de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Por ello, tras enunciar instrumentos internacionales que serían aplicables al caso, concluyen solicitando se haga lugar a la presente acción de inconstitucionalidad.-----

Los Abogados Wildo Almirón Rojas, Eduardo González Báez e Iris Magnolia Mendoza, apoderados generales de la Asociación Nacional Republicana, contestaron el traslado en los términos del escrito obrante a fs. 46/69. En resumidas cuentas, niegan que no hallemos ante una caso de sentencia arbitraria, y manifiestan que los accionantes no determinaron con precisión cómo se dio la supuesta violación a la Carta Magna en la resolución del Tribunal Superior de Justicia Electoral que fuera atacada. Expresan que los impugnantes están confundidos, o pretenden confundir, al invocar, para la impugnación de candidaturas, causales de incompatibilidades y no de inhabilidades, lo cual –dicen– no es aplicable al caso. Sostienen que su adversa busca apartarse de principios electorales que se encuentran taxativamente expuestos en materia electoral, en especial, la determinación de que las incompatibilidades e inhabilidades deben ser interpretadas taxativamente y no extenderlas a aquellas no previstas por la propia norma, tal como lo establece el art. 7 de la Ley N° 834/96. Alegan que solamente las causales de inhabilidades previstas en el art. 197 de la Constitución Nacional pueden hacerse valer para impedir una candidatura a Senador o Diputado de la Nación, y no le está permitido al Juzgador agregar otras más, pues sería atentar contra el principio de prelación de normas establecido en el art. 137 de la Carta Magna, además de atentar contra el Estado de Derecho. Arguyen que la Senaduría Vitalicia no es una obligación, sino un derecho otorgado a los Presidentes de la República electos democráticamente que culminan sus mandatos en los plazos previstos por la Constitución Nacional; a ello agregan que si un Presidente desea seguir en la vida pública y electiva, solo debe renunciar a la Senaduría Vitalicia, y lo hace al no jurar como Senador Vitalicio. Dicen que la inhabilidad consagrada en el art. 229 de la Constitución Nacional se refiere únicamente al mismo cargo de Presidente o Vicepresidente, y no guarda relación con las inhabilidades para candidatar a Senador o Diputado. Luego niegan que puedan ser causales de inhabilidad hechos que no son investigados e invocan el precedente de la candidatura de Nicanor Duarte Frutos del año 2008. Solicitan el rechazo de la acción de inconstitucionalidad, por su notoria improcedencia.-----

La Fiscala Adjunta Gilda Villalba Tottit, encargada de la atención de expedientes y vistas dirigidas a la Fiscalía General del Estado, contestó la vista en los términos del escrito obrante a fs. 72/80. Manifiesta que no se observa arbitrariedad respecto de la interpretación que hicieron los Tribunales Electorales del art. 237 de la Constitución Nacional, puesto que los Juzgadores no han omitido explayarse sobre el mismo. Expresa que no se puede sostener que el Tribunal Superior de Justicia Electoral omitió pronunciarse respecto de los argumentos vertidos por los accionantes referidos a la Senaduría Vitalicia, puesto que ha considerado e interpretado el art. 189 de la Constitución Nacional. Sostiene que no se ha configurado, en los casos analizados, los extremos que tornan a una sentencia arbitraria, ya que los Juzgadores han actuado dentro del margen de discrecionalidad que la ley les otorga, basándose en las constancias de obrantes en las causas. Alega que las sentencias impugnadas no presentan vicios de arbitrariedad, ya que cuentan con fundamentos serios y suficientes, que impiden su descalificación como acto judicial; agrega que tampoco pueden ser catalogadas como sentencias arbitrarias, por basarse en interpretaciones erróneas, ya que el sentido y alcance dado por los Juzgadores al art. 189 de la Constitución Nacional y a otras disposiciones...//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 “IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR  
 RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO  
 A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL  
 MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS  
 CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES  
 HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE  
 FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL  
 REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y  
 FERNANDO LUGO POR LA  
 CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE  
 GUASU, PARA LAS ELECCIONES  
 GENERALES DEL 22/04/2018.  
 ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382,  
 384, 391, 392, 393”. AÑO: 2018 – N° 406.-----

...//...constitucionales y legales se encuentra ajustado los precedentes jurisprudenciales. Consejo rechazar la acción de inconstitucionalidad planteada, en base a dichas consideraciones.-----

El mérito de la cuestión nos propone, en lo medular, la determinación de la existencia de inhabilidad en las candidaturas de los Sres. Horacio Manuel Cartes Jara, Juan Eudes Afara Maciel y Nicanor Duarte Frutos, todos integrantes de la lista propuesta por la Asociación Nacional Republicana (ANR) para la Honorable Cámara de Senadores, por el período que va desde el año 2018 hasta el año 2023. Lo que se postula por parte de la accionante en resumidas cuentas, y como surge de la reseña del debate procesal desarrollado por ante esta Corte Suprema de Justicia, es que dichos candidatos serían inhábiles por el juego de diversos artículos de la Constitución, y que en virtud de dichas normas la mención de inhabilidades contenida en el art. 197 de la Constitución Nacional no puede ser interpretada de manera restrictiva, sino que debe extenderse a otras disposiciones constitucionales que consagrarían tal inhabilidad.-----

Hemos de iniciar diciendo que lo que se nos propone es, indudablemente, un ejercicio hermenéutico de disposiciones constitucionales, lo que es competencia natural y propia de esta Corte Suprema de Justicia. El art. 247 de la Constitución Nacional asigna dicha función al Poder Judicial en su conjunto, y el art. 259 del mismo cuerpo legal complementa tal principio para el caso específico de inconstitucionalidad, lo que se torna operativo, para este caso en concreto, con la disciplina específica del art. 3°, inc. i) de la ley 609/1995. Como se ha indicado en doctrina: “la interpretación de la Constitución se halla atribuida como función al Poder Judicial en su conjunto, de acuerdo al art. 247 del mencionado cuerpo legal. Empero, allí donde hay una contradicción, donde hay dos interpretaciones posibles, por así decirlo, quien debe disipar la duda, la incertidumbre jurídica, no puede ser sino el órgano legislativamente reservado para ejercer la jurisdicción constitucional, esto es, la Corte Suprema de Justicia” (TORRES KIRMSER, José Raúl. La acción declarativa de certeza constitucional en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Asunción, Asunción, 2012, págs. 120 y 121). “Así, pues, la jurisdicción constitucional aparece como actividad jurisdiccional del estado en doble y recíproco papel de ‘interpretación’ y ‘control’ constitucionales, con lo que subsiste la idea primitiva de que la jurisdicción constitucional se ejerce para proteger, conservar y controlar la supremacía constitucional, más allá de las supuestas transgresiones y de las descalificaciones explícitas de inconstitucionalidad” (BIDART CAMPOS, Germán J. La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional. Buenos Aires, EDIAR, 1987, 1ª ed., pág. 258).-----

Determinada la posibilidad de efectuar la interpretación, y encontrándonos además dentro de un caso concreto, que afecta a sujetos específicamente individualizados, nada obsta a que iniciemos el análisis de la cuestión, lo que nos abocaremos seguidamente

1. Las disposiciones constitucionales. Situaremos el debate ubicándonos en el

DR. CARLOS ESCOBAR

MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

Miriam Peña Candia  
MINISTRA G.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

ALICIA PUCHETA de CORREA  
Ministra

SINDUPO BLANCO  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

contexto general de las normativas que atañen al derecho electoral. En tal sentido, el art. 117 de la Constitución Nacional consagra el derecho de los ciudadanos, sin distinción de sexo, a participar en los asuntos públicos, en la forma que determinen la Constitución y las leyes. De manera coincidente con dicha norma, establece el art. 120 del mismo cuerpo legal: “*Son electores los ciudadanos paraguayos radicados en el territorio nacional, sin distinción, que hayan cumplido diez y ocho años. Los ciudadanos son electores y elegibles, sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales*”.

La regla general de la norma constitucional es así muy clara, y la repetiremos por la claridad de su formulación: Los ciudadanos son electores y elegibles sin más restricciones que las establecidas en esta Constitución y en la ley. Sobre esta base, debemos revisar las restricciones que consagra la Constitución Nacional para la inhabilidad de los candidatos.-

Al respecto, dispone el art. 197 de la Constitución Nacional: -----

“*No pueden ser candidatos a senadores ni a diputados:* -----

1. *los condenados por sentencia firme a penas privativas de libertad, mientras dure la condena;* -----
2. *los condenados a penas de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, mientras dure aquella;* -----
3. *los condenados por la comisión de delitos electorales, por el tiempo que dure la condena;* -----
4. *los magistrados judiciales, los representantes del Ministerio Público, el Procurador General de la República, el Subcontralor, y los miembros de la Justicia Electoral;*
5. *los ministros o religiosos de cualquier credo;*-----
6. *los representantes o mandatarios de empresas, corporaciones o entidades nacionales o extranjeras, que sean concesionarias de servicios estatales, o de ejecución de obras o provisión de bienes al Estado;* -----
7. *los militares y policías en servicio activo;* -----
8. *los candidatos a Presidente de la República o a Vicepresidente, y*-----
9. *los propietarios o copropietarios de los medios de comunicación.* -----

*Los ciudadanos afectados por las inhabilitaciones previstas en los incisos 4, 5, 6, y 7, y deberán cesar en su inhabilidad para ser candidatos noventa días, por lo menos, antes de la fecha de inscripción de sus listas en el Tribunal Superior de Justicia Electoral*”.

Como puede verse, la norma inicia con una formulación de prohibición (“*no podrán ser candidatos a senadores ni a diputados*”), y en dicha prohibición no se encuentran comprendidos el Presidente de la República en ejercicio, ni el Vicepresidente de la República en ejercicio, ni quienes hayan sido presidentes de la República con anterioridad. De hecho, tampoco se encuentran comprendidos en la lista de restricción los senadores vitalicios a tenor del art. 189 de la Constitución Nacional.-----

Dicha norma dispone: “*Los ex presidentes de la República, electos democráticamente, serán senadores vitalicios de la Nación, salvo que hubiesen sido sometidos a juicio político y hallados culpables. No integrarán el quórum. Tendrán voz pero no voto*”. La lectura de la norma nos indica que no existe ningún tipo de restricción, ni prohibición para candidatarse a otros cargos por parte de quienes revistan la calidad de senadores vitalicios. Nos detendremos, por el momento, en el ámbito de la candidatura, ya que luego nos referiremos al ejercicio efectivo, como otra de las variables hermenéuticas propuestas ante esta Corte Suprema de Justicia. -----

**2. Las disposiciones del código electoral.** Las disposiciones del código electoral –que no han sido atacadas aquí, pero que sirven para contextualizar aún más la norma constitucional del art. 120– son plenamente coincidentes con el mandato de la ley fundamental, y establecen un criterio de interpretación que surge, desde luego, del art. 120 varias veces mencionado....//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 “IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y FERNANDO LUGO POR LA CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE GUASU, PARA LAS ELECCIONES GENERALES DEL 22/04/2018. ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382, 384, 391, 392, 393”. AÑO: 2018 – N° 406.-----

...//...En efecto, dispone el art. 7° de la ley 834/1996: “Las causales de inhabilidad e incompatibilidad son de interpretación restringida. Todo ciudadano puede elegir y ser elegido, mientras la ley no limite expresamente ese derecho”.-----

Posteriormente, el código electoral, en consonancia con la Constitución, refuerza dicha noción a tenor de su artículo 95, que establece: “Son elegibles para cualquier función electiva los ciudadanos paraguayos, desde los diez y ocho años de edad, que no se hallen incurso en las causales de inelegibilidad establecidas en la Constitución Nacional y las leyes. Igualmente lo son los ciudadanos naturalizados, aunque con las limitaciones establecidas en la Constitución Nacional. Los extranjeros residentes en el país son elegibles para funciones municipales en los términos que más adelante se establecen”; para luego insistir nuevamente, en su art. 97, con lo siguiente: “Las inhabilidades para cargos electivos son las previstas en los artículos 153, 197 y 198 de la Constitución”.-----

Revisaremos lo que disponen los arts. 153 y 198 de la Constitución Nacional, ya que el art. 197 ya lo hemos transcrito con anterioridad. En primer término, veamos el texto del art. 153: “Se suspende el ejercicio de la ciudadanía: 1) por la adopción de otra nacionalidad, salvo reciprocidad internacional; 2) por incapacidad declarada en juicio, que impida obrar libremente y con discernimiento, y; 3) cuando la persona se hallara cumpliendo condena judicial, con pena privativa de libertad. La suspensión de la ciudadanía concluye al cesar legalmente la causa que la determina”. No es el caso que nos ocupa, puesto que esta situación no ha sido alegada por las partes y no forma parte del debate ante esta Excm. Corte Suprema de Justicia.-----

A continuación, el texto del art. 198 de la Constitución Nacional: “No podrán ser electos senadores ni diputados los ministros del Poder Ejecutivo; los subsecretarios de Estado; los presidentes de consejos o administradores generales de los entes descentralizados, autónomos, autárquicos, binacionales o multinacionales, los de empresas con participación estatal mayoritaria, y los gobernadores e intendentes, si no renuncian a sus respectivos cargos y se les acepta las mismas por lo menos noventa días antes de la fecha de las elecciones”. Nuevamente, en la disposición en cuestión no se encuentra mención de los presidentes o vicepresidentes de la República en ejercicio, ni de los que hayan sido presidentes en el pasado, o de quienes revistan la calidad de senadores vitalicios.-----

El resultado final de este análisis nos lo vuelve a dar el propio código electoral, ley 834/1996, en su artículo 246: “Son elegibles para desempeñarse como senadores y diputados los que hallándose en ejercicio de su derecho de sufragio pasivo reúnan las condiciones establecidas en la Constitución Nacional y no se hallen comprendidos en las inhabilidades establecidas en la misma”.-----

Ninguna de estas disposiciones, lo reiteramos, fue atacada de inconstitucional, y por otro lado las mismas reflejan una armonía estructural con el sistema de la Constitución Nacional. Lo que puede resumirse en una idea bastante sencilla: No existe inhabilidad sin una causa que la determine.-----

DR. CARLOS ESCOBAR

Miryam Peña Candia  
 MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
 Ministro

MIGUEL A. AR. LAJAC  
 Ministro

RAUL LORDES KIKMSER  
 MINISTRO

ALICIA PUCHETA de CORREA  
 Ministra

SINDULFO BLANCO  
 Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
 Secretario

norma expresa que así la consagre.-----

**3. La caracterización del derecho al sufragio pasivo.** El delineamiento normativo constitucional aparece como muy claro, y reiterado incluso por la normativa electoral, que desarrolla el mandato de la ley suprema sobre el punto. En términos exquisitamente normativos, el artículo 120 de la Constitución establece la regla general, que consagra el derecho a la participación en la vida política del país, concretamente en la facultad de ser electo, como una facultad de todo ciudadano. La regla es, pues, la elegibilidad; y las excepciones son las que se establecen expresamente en la constitución. Lo que está permitido es entonces, por regla general, candidatarse, de acuerdo con la forma y modalidades que establezcan las leyes; y lo que está prohibido es, por excepción, la postulación de determinados sujetos, que incurran en las causales de inhabilidad taxativamente dispuestas.-----

Esta interpretación, que surge nítida y evidente del texto constitucional, y se refuerza en términos explícitos en la normativa del código electoral, es la que comparte la mejor doctrina constitucional, sin ningún tipo de hesitaciones. Así, ya la *Declaración Americana de los derechos y deberes del hombre*, aprobada en Bogotá, establecía claramente que “*toda persona, legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres*”. En similares términos se pronunció el art. 21 de la *Declaración universal de los derechos del hombre* (1948), aprobada por la asamblea general de las Naciones Unidas (véanse más datos en LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*. Buenos Aires, Alfa, 1960, 1ª ed., tomo VII, págs. 17 y 18).-----

Insistimos en que el principio, la regla general, es la elegibilidad; y ciertamente, “*cuando la constitución establece las condiciones de elegibilidad, ellas no pueden ser ampliadas ni disminuidas por la ley ni por ninguna otra norma; en cambio, cuando guarda silencio, aquellas condiciones pueden ser fijadas por los órganos competentes del poder constituido*” (BIDART CAMPOS, Germán J. *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Buenos Aires, EDIAR, 2006, 2ª ed. (reimpresión), tomo I-B, pág. 573). Ello así, precisamente porque la participación en los asuntos públicos es un derecho de todo ciudadano, como lo indica el art. 117 de la Constitución. No en balde el artículo 120 compone el capítulo X del título II de la Constitución, capítulo que se titula, precisamente, “*De los derechos y de los deberes políticos*”.-----

Nos encontramos, pues, ante un derecho, el derecho a ser elegido para ocupar cargos públicos sin otras restricciones que las previstas ante la Constitución y la ley. Respecto de este tipo de derechos, se ha escrito: “*Las libertades políticas son esenciales y sumamente amplias en un sistema democrático constitucional. Son más extensas e intensas que en un sistema autocrático, porque en el sistema democrático constitucional, tanto dogmáticamente como por imposición de la idea política dominante en la sociedad, los individuos en su conjunto son considerados como reales y efectivos titulares del poder cuyo ejercicio les compete en forma directa o por medio de sus representantes dotados de legalidad y legitimidad electoral. Precisamente, a través del reconocimiento y ejercicio de los derechos políticos se opera la participación de los individuos en el proceso del poder*” (BADENI, Gregorio. *Tratado de derecho constitucional*. Buenos Aires, La Ley, 2006, 2ª ed., tomo 1, pág. 960).-----

En definitiva, resulta plenamente reproducible para nuestro ordenamiento, como regla general, lo dicho en doctrina especializada sobre el punto: “*Los derechos políticos son derechos fundamentales en un sentido doble: primero, como derechos subjetivos de carácter básico pues constituyen el fundamento de otros derechos e instituciones, y segundo, como derechos subjetivos consagrados en la Constitución. La ciudadanía mexicana es única y confiere el derecho a participar en asuntos políticos en todo el país y en todos los niveles de gobierno, por lo que no puede restringir el derecho general de todo ciudadano mexicano de participar...//...*”



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR  
RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO  
A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL  
MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS  
CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES  
HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE  
FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL  
REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y  
FERNANDO LUGO POR LA  
CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE  
GUASU, PARA LAS ELECCIONES  
GENERALES DEL 22/04/2018.  
ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382,  
384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**

...//...en asuntos políticos en su territorio" (ELIZONDO GASPARÍN, María Macarita y GARCÍA SOLÍS, José Alfredo. *Los derechos político-electorales fundamentales y su defensa constitucional al alcance de los ciudadanos*, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores). *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Samudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, 1ª ed., tomo VI, pág. 618).--

Así las cosas, queda claro que nos encontramos ante un derecho, precisamente, el derecho a ser elegido, y aún más: ese derecho se encuentra previsto, como regla general, por el juego de los arts. 117 y 120 de la Constitución Nacional, con lo que las restricciones deben ser expresas, dado que la elegibilidad es la regla y la restricción la excepción, como lo dejamos sobradamente expuesto líneas arriba.--

Con esta concepción y enfoque se hallan en línea también los instrumentos internacionales sobre derechos humanos ratificados por nuestro país. Por ley 5/1992, se introdujo al plexo normativo nacional el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que en su artículo XXV dispone cuanto sigue:--

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:--

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país".

La doctrina nos indica que esta norma es uno de los antecedentes de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), aprobado en nuestro país por ley 1/1989. Es así como se nos enseña, con autoridad, que los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos "coinciden en conferirle a los 'ciudadanos' -no se habla ya de 'personas' como en los derechos civiles- las tres clásicas potestades: de participar en los asuntos públicos, de votar y ser elegidos, y de tener el acceso a las funciones públicas" (HITTERS, Juan Carlos y FAPPIANO, Oscar L. *Derecho internacional de los derechos humanos*. Buenos Aires, EDIAR, 2012, 1ª ed., tomo II, volumen 2, pág. 1188).

Así, con esas premisas debe leerse el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica, que reza:

"Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

DR. CARLOS ESCOBAR

MIGUEL OSCAR SAJAC  
Ministro

Maryam Peña Candia  
MINISTRA C. DE ANTONIO FRETES  
Ministro

RAUL TORRES NIRMSTA  
MINISTRO

SINDULFO BLANCO  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; -----

b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y; -----

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país. -----

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena por juez competente, en proceso penal". -----

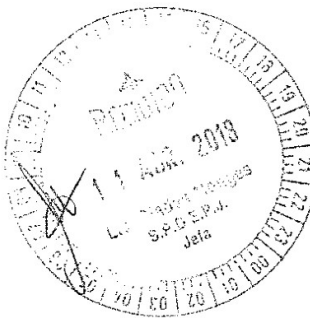
Sobre esto, ha dicho la Corte Interamericana de Derechos Humanos que "el ejercicio de los derechos a ser elegido y a votar, íntimamente ligados entre sí, es la expresión de las dimensiones individual y social de la participación política" (Caso Yatamav. Nicaragua, sentencia del 23 de junio de 2005, párrafo 197). Coincidente con esta premisa, prosigue el mencionado fallo en su párrafo 206: "La previsión y aplicación de requisitos para ejercitar los derechos políticos no constituyen, per se, una restricción indebida a los derechos políticos. Esos derechos no son absolutos y pueden estar sujetos a limitaciones. Su reglamentación debe observar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad en una sociedad democrática. La observancia del principio de legalidad exige que el Estado defina de manera precisa, mediante una ley, los requisitos para que los ciudadanos puedan participar en la contienda electoral, y que estipule claramente el procedimiento electoral que antecede a las elecciones. De acuerdo al artículo 23.2 de la Convención se puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a las que se refiere el inciso 1 de dicho artículo, exclusivamente por las razones establecidas en ese inciso. La restricción debe encontrarse prevista en una ley, no ser discriminatoria, basarse en criterios razonables, atender a un propósito útil y oportuno que la torne necesaria para satisfacer un interés público imperativo, y ser proporcional a ese objetivo. Cuando hay varias opciones para alcanzar ese fin, debe escogerse la que restrinja menos el derecho protegido y guarde mayor proporcionalidad con el propósito que se persigue". Resaltamos el último párrafo, como ulterior confirmación de la interpretación restrictiva que debe darse a las normas que cercenan o limitan el ejercicio de los derechos.-----

Es por eso que "el primer paso para evaluar si una restricción a un derecho establecido en la Convención Americana es permitida a la luz de dicho tratado consiste en examinar si la medida limitativa cumple con el requisito de legalidad. Ello significa que las condiciones y circunstancias generales que autorizan una restricción al ejercicio de un derecho humano determinado deben estar claramente establecidas por ley. La norma que establece la restricción debe ser una ley en el sentido formal y material" (Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos, sentencia del 6 de agosto de 2008, párrafo 176). Este concepto ha sido reiterado con posterioridad: "La Corte estima pertinente reiterar que 'el ejercicio efectivo de los derechos políticos constituye un fin en sí mismo y, a la vez, un medio fundamental que las sociedades democráticas tienen para garantizar los demás derechos humanos previstos en la Convención' y que sus titulares, es decir, los ciudadanos, no sólo deben gozar de derechos, sino también de 'oportunidades'. Este último término implica la obligación de garantizar con medidas positivas que toda persona que formalmente sea titular de derechos políticos tenga la oportunidad real para ejercerlos" (Corte Interamericana de Derechos Humanos, caso López Mendoza vs. Venezuela, sentencia del 1 de septiembre de 2011, párrafo 105). De hecho, en el caso Mignone, se ha dicho, en sentido coincidente, cuanto sigue, comentando el art. 23 del Pacto de San José de Costa Rica: "resulta imprescindible observar que el adverbio de modo 'exclusivamente' utilizado por el art. 23 de la convención citada, denota que el elenco de casos en los cuales se permite la...//...





**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR  
RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO  
A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL  
MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS  
CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES  
HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE  
FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL  
REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y  
FERNANDO LUGO POR LA  
CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE  
GUASU, PARA LAS ELECCIONES  
GENERALES DEL 22/04/2018.  
ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382,  
384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**

*...//...reglamentación por ley interna del ejercicio de los denominados derechos políticos, constituye un número cerrado y, por su propia naturaleza, de interpretación restrictiva, por lo cual toda ampliación que la ley nacional haga de dicho elenco resulta contraria al instrumento internacional". (Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina, tomo 325, página 564, voto de los Dres. FAYT y PETRACCHI).*

De hecho, este es el criterio que consagra, normativamente, el propio Pacto de San José de Costa Rica, en su artículo 30: "Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas a la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a las leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas".

Las conclusiones son bastante claras, y resulta conveniente recapitularlas, llegados a este punto. El derecho de sufragio pasivo es exactamente eso, un derecho reconocido por la Constitución Nacional (arts. 117 y 120), de donde surge que las restricciones al mismo deben ser expresas. Esta formulación normativa es compartida por el código electoral, y resulta en todo coincidente con los instrumentos internacionales de derechos humanos y con la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que dejamos reseñada en los párrafos que anteceden.

**4. La regla hermenéutica.** Desde luego, en varios pasajes de los desarrollos hasta aquí formulados surgió la idea de que la interpretación a las prohibiciones debe ser restrictiva, y que con dicha perspectiva deben ser analizadas las normas que establezcan impedimentos o cercenen el ejercicio de un derecho reconocido a todo ciudadano. El art. 7° del código electoral, ley 834/1996, que dispone: "Las causales de inhabilidad e incompatibilidad son de interpretación restringida. Todo ciudadano puede elegir y ser elegido, mientras la ley no limite expresamente ese derecho". Hemos ya visto como esta norma está en perfecta consonancia no sólo con el espíritu constitucional, sino con las disposiciones de los tratados internacionales sobre derechos humanos –señaladamente, resulta coherente con el Pacto de San José de Costa Rica– y con la interpretación que de ellos ha hecho, en reiteradas ocasiones, la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

En efecto, el canon según el cual las normas de prohibición, o de excepción a reglas generales, son de interpretación restrictiva es harto conocido, y responde a uno de los canones hermenéuticos de mayor tradición y prestigio. De hecho, está reconocido expresamente en nuestro código civil, que en su art. 5° dispone: "Las leyes que establecen excepción a las reglas generales o restringen derechos, no son aplicables a los otros casos y tiempos que los especificados por ellas". Es el mismo enfoque que consagra el art. 30 del Pacto de San José de Costa Rica, ya mencionado; y que desde antiguo se conoce con el expresivo brocado "Exceptio strictissimae applicationis".

Este es el primer elemento que debe tenerse en cuenta en el marco de una interpretación sistemática, que es el método hermenéutico invocado por los propios accionantes. El

RAUL TORRES L. ALICIA BUCHETA de CORREA  
MINISTRO MINISTRA

DR. CARLOS ESCOBAR

MIRIAM PEÑA CANDIA  
MINISTRA C.S. ANTONIO FRETES  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

SINDY JULEO BLANCO  
Ministro

MIGUEL OSCAR SAJAC  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martí  
Secretario

ordenamiento metódico de la Constitución nos indica que el sufragio pasivo está configurado como un derecho, cuya regla es la posibilidad de su ejercicio, por lo que las restricciones o impedimentos a su goce deben ser explícitamente formulados bajo la forma de regla prohibitiva o restricción, que es lo que surge, ya de modo inequívoco, de los tratados internacionales, de la interpretación de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y de la legislación electoral. De este modo, puede decirse, sistemáticamente, que la legislación infraconstitucional recoge y desarrolla los postulados constitucionales y es profundamente coherente con la sistemática de la ley fundamental y con la manera en la cual ésta concibe el derecho de sufragio pasivo. Esta conclusión es por demás armónica con las enseñanzas constitucionales, y privilegia el ordenamiento sistemático que hemos ya puesto de relieve. En efecto, *“si se visualiza a todo el ordenamiento jurídico (y no sólo a la constitución) como un sistema, esta doctrina propone tanto una interpretación armonizante de la constitución (entre sus distintas cláusulas), sino también entre ella (o desde ella) y el resto de las normas subconstitucionales”* (SAGÜÉS, Néstor Pedro. *Derecho constitucional*. Buenos Aires, Astrea, 2017, 1ª ed., tomo 1, pág. 154).---

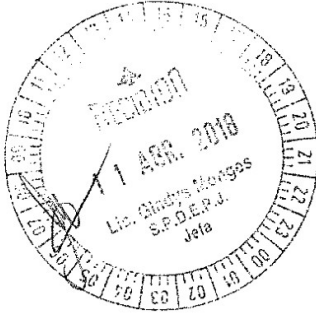
De esta manera, es fácil advertir que la interpretación restrictiva de las prohibiciones no es solamente un postulado específico en materia electoral; sino que además es una regla hermenéutica general que encuentra amplio reconocimiento en doctrina. Como se ha dicho con autoridad: *“en la interpretación constitucional debe siempre prevalecer el contenido teleológico de la Constitución, que si es instrumento de gobierno, también, y esencialmente, es restricción de poderes en amparo de la libertad individual. La finalidad suprema y última de la norma constitucional es la protección y la garantía de la libertad del hombre. Por consecuencia, la interpretación de la ley fundamental debe orientarse siempre hacia aquella meta suprema”* (LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de interpretación constitucional*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2007, 2ª ed., tomo I, pág. 516). La doctrina especializada ha llegado a sostener que *“pese a que de la jurisprudencia constitucional tomada en su literalidad podría decirse que los textos internacionales en materia de derechos humanos pueden operar como fuentes de límites a los derechos fundamentales; como ya hemos dicho, tal posibilidad debe ser descartada, pues tales documentos internacionales podrán ser utilizados para la ‘interpretación’ de los derechos fundamentales o constitucionales y también sus límites, por considerarse éstos incluidos entre las normas relativas a los derechos fundamentales, pero sólo para su interpretación, no para asumir límites previstos en tales documentos que no tengan fundamento constitucional directo”* (ARTAVIA B., Sergio. *Límites a las garantías constitucionales*, en FERRER MAC-GREGOR, Eduardo y ZALDÍVAR LELO DE LARREA, Arturo (coordinadores). *La ciencia del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Samudio en sus cincuenta años como investigador del derecho*. México, D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, 1ª ed., tomo IV, pág. 106). -----

En apretada síntesis, no queda sino concordar con la siguiente conclusión: *“Se puede imaginar una doctrina liberal de la interpretación constitucional, en virtud de la cual la constitución debe ser interpretada en modo tal que circunscriba, tanto como sea posible, el poder estatal y que extienda, tanto como sea posible, los derechos de libertad”* (GUASTINI, Riccardo. *Estudios de teoría constitucional*. México D.F., Universidad Nacional Autónoma de México, 2001, 1ª ed., pág. 262). -----

Esto nos lleva, como de la mano, a las enseñanzas hermenéuticas clásicas, que como ya lo señalamos, coinciden en interpretar restrictivamente las normas de excepción, de lo que es buen ejemplo el art. 5º de nuestro código civil, ya mencionado con anterioridad. Sobre el punto, nos dice con claridad Alexy: *“Una norma puede ser una restricción de un derecho fundamental solo si es constitucional. Si no lo es, su imposición puede, por cierto, tener el carácter de una intervención pero no de una restricción. Con esto, puede fijarse ya una primera característica: las normas son restricciones de derechos fundamentales sólo si son constitucionales”...//...*



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR  
RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO  
A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL  
MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS  
CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES  
HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE  
FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL  
REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y  
FERNANDO LUGO POR LA  
CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE  
GUASU, PARA LAS ELECCIONES  
GENERALES DEL 22/04/2018.  
ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382,  
384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**

...//...(ALEXY, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1993, 1ª ed., pág. 272). -----

Como lo hemos visto con abundancia, la formulación constitucional es completamente ajustada a estas enseñanzas, y el desarrollo de la normativa de inferior grado aparece como completamente armónica y respetuosa del principio general de respecto a la libertad de participación en los asuntos políticos, en su faz de derecho a ser elegido. De este modo, las normas restrictivas o de prohibición son por su propia naturaleza excepcionales; esto es, "caracterizadas por una colisión con los principios fundamentales del orden jurídico del que se trate. En sede de teoría general del derecho es suficiente para distinguirlas dicho carácter formal" (BETTI, Emilio. *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*. Milano, Giuffrè, 1971, 2ª ed., pág. 185). -----

Yendo aún más allá, para identificar una norma especial –en el caso, de prohibición– se requiere necesariamente una comparación entre dos normas, dentro de las cuales se encuentra la especial. En efecto, "el juicio de comparación, del que deviene el atributo de la especialidad, se desarrolla entre dos normas. Dicho juicio implica la determinación del contenido de una norma y de otra, es decir, una actividad interpretativa. Cuando definimos una norma como especial, ya hemos reconstruido su significado y lo hemos puesto en comparación con el contenido de otra norma. La atribución de la calificación de especialidad es una sola operación vinculada con la interpretación de la norma: ambas fases no pueden tener una separación lógica. Solamente en línea de análisis podemos hablar de 'interpretación de la norma especial'; pero ser norma especial es ya un resultado de la interpretación" (IRTI, Natalino. *L'età della decodificazione*. Milano, Giuffrè, 1999, 4ª ed., pág. 53). Es por eso que el mismo autor, con penetrante lucidez, nos ilustra respecto de las técnicas de interpretación en sede específica de la especialidad constitucional: "Casi con un juego de palabras, se diría que la lógica de la norma especial se encuentra en la especialidad de una lógica, de un criterio de disciplina que transcurre de categorías de casos más amplias a categorías menos amplias. Cuando las normas se postulaban como especiales respecto de las normas generales del código civil, la lógica de la especialidad era, en efecto, la lógica del código civil adecuada a la singularidad de ciertas categorías de casos. Hoy en día, ya que la especialidad se define en función de las normas constitucionales, es decir, como ejecución de propósitos y programas enunciados en la carta republicana, la ratio es una sola respecto de esta relación de ejecución. La lógica de la norma especial nace en el punto de encuentro entre la lógica de la norma general y las peculiaridades de una clase de casos; o en la fase histórica que hoy en día atravesamos, entre la lógica de un postulado constitucional y las características de un determinado campo de ejecución" (Ibidem, pág. 88). -----

Todo el enfoque de la interpretación sistemática nos lleva, pues, a identificar con pristina claridad la regla general de elegibilidad para los cargos públicos/electivos de los ciudadanos– y la norma excepcional, prohibitiva o de restricción. Esta atañe al campo de competencia de la Corte Suprema de Justicia.

DR. CARLOS ESCOBAR

MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.  
DR. ANTONIO BLETES  
Ministro

SINDULFO BLANCO  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

ejecución del principio, y establece los casos particulares en los cuales se establece una determinada prohibición, los cuales son, como lo hemos ya visto, de interpretación restrictiva. Esta consideración global, por lo demás, es el sello de toda actividad interpretativa sistemática, ya que lo que corresponde en primer lugar es identificar las premisas necesarias para la argumentación, dentro del sistema: *“Como se ha visto, el Derecho puede verse como un sistema, pero también como una práctica social compleja dirigida a satisfacer determinadas funciones utilizando, entre otros, medios argumentativos. En los argumentos jurídicos, en sentido amplio, algunas de las premisas que figuran en los mismos provienen del propio sistema jurídico, son enunciados del sistema jurídico, mientras que otras son extrasistemáticas, aunque los elementos del sistema también contribuyan a fijarlas: por ejemplo, la premisa que da por acreditado un determinado hecho depende de reglas procesales, esto es, de enunciados del sistema”* (ATIENZA, Manuel. *Curso de argumentación jurídica*. Madrid, Trotta, 2016, 1ª ed. (reimpresión), pág. 280). -----

**5. Sobre la pretendida intención de los constituyentes.** Los desarrollos expuestos nos llevan a afirmar, con seguridad, que los más sistemáticos canones hermenéuticos de interpretación nos sitúan ante los siguientes resultados del sistema constitucional, visto como un todo, y en armónica consonancia con los instrumentos de derecho internacional y la legislación de inferior jerarquía: 1) La regla general y derecho de todo ciudadano es la elegibilidad para ocupar cargos públicos; 2) La regla prohibitiva o de restricción es la excepción, y como tal es de interpretación acotada o restringida, pues implica un cercenamiento de un derecho fundamental; 3) Dicha restricción debe surgir de una norma expresa. -----

Estos resultados nos llevan a conceptualizar como notoriamente inadmisibles y desajustados a derecho el postulado afirmado por el voto en disidencia de la Ministra María Elena Wapenka Galeano, allí donde menciona, expresamente, que *“Esta norma [refiriéndose al art. 197] no menciona como causal de inhabilidad para ser diputados o senadores lo dispuesto por aquella pero no por ello debería perder vigencia o relativizarse su acatamiento”*. Esta solución interpretativa lleva al reconocimiento de la inexistencia de una norma de prohibición, y al mismo tiempo al cercenamiento del derecho a ser elegido pese a dicha inexistencia, lo cual es un resultado que en estricta hermenéutica sistemática es técnicamente inaceptable. -----

Ante estos resultados, uno de los argumentos que fueran enfatizados con más fuerza es el de la reconstrucción de la intención de los constituyentes, la que se considera categórica en el sentido de estimar que los presidentes de la República, en su carácter de senadores vitalicios, no son elegibles para un escaño en el senado, no obstante la omisión del supuesto en la norma restrictiva. Esto es, se considera que el legislador sí quiso incluir dentro de las prohibiciones para la postulación al senado al Presidente de la República en ejercicio, así como a los ex presidentes, y que dicha intención está plasmada en el artículo 189 de la Constitución Nacional. Es decir, esta norma tendría una prohibición implícita –y aquí se debe ser muy claro, puesto que el texto de dicha disposición carece de toda restrictividad respecto de lo que se alega, como lo veremos– que permitiría inferir que el Presidente de la República en ejercicio no puede ser candidato a senador de la Nación. -----

Volveremos a recordar el texto del art. 189 de la Constitución Nacional. El mismo dispone: *“Los ex presidentes de la República, electos democráticamente, serán senadores vitalicios de la Nación, salvo que hubiesen sido sometidos a juicio político y hallados culpables. No integrarán el quórum. Tendrán voz pero no voto”*. La redacción desnuda en su evidencia la falta de toda restricción o formulación prohibitiva respecto de ningún tipo de candidatura (ausencia que también existe en el art. 197 de la Constitución Nacional), por lo que se pretende deducir dicha formulación recurriendo a los antecedentes de la norma, como expresión de la intención de los constituyentes. -----

Este no es precisamente un argumento de tipo sistemático –ya que dicha opción interpretativa, agotada en los desarrollos precedentes, es categórica en sus resultados, dada...//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 “IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y FERNANDO LUGO POR LA CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE GUASU, PARA LAS ELECCIONES GENERALES DEL 22/04/2018. ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382, 384, 391, 392, 393”. AÑO: 2018 – N° 406.-----

...//...la estructura y formulación de las normas en juego– sino de tipo eminentemente histórico, ya que busca reconstruir la voluntad o intención del legislador. En efecto, cuando se busca interpretar la norma a partir de la intención de quienes la dictaron se echa mano de una herramienta hermenéutica distinta a la sistemática, cuestión bien conocida por la doctrina, que nos indica con agudeza: “El argumento psicológico se refiere a la intención del legislador concreto y a los mecanismos subjetivos que inspiraron la atribución de significado, insita en la decisión legislativa. Se basa en una ficción personalizadora, en la medida en que es utilizado en un sentido naturalmente figurado. La decisión legislativa es casi por definición siempre colectiva –aun en el supuesto de un príncipe o caudillo absoluto–. Es el argumento que en concreto tuvo supuestamente en mente un hipotético legislador a la hora de configurar el precepto que se interpreta. Es el argumento que suele utilizarse para invocar el auxilio de los trabajos preparatorios, actas de sesiones legislativas, fuentes documentales o doctrinales públicas o privadas, memorandos reservados y todo tipo de materiales que informan acerca de las razones concretamente consideradas en el curso de la toma de decisión legislativa” (ZULETA PUCEIRO, Enrique. *Teoría del derecho. Enfoques y aproximaciones*. Buenos Aires, LexisNexis, 2005, 1ª ed., pág. 163). Esto nos lleva al campo de la interpretación subjetiva, es decir, a la determinación de la intención del legislador: “Lo que entendemos por interpretación subjetiva es, en realidad, la interpretación que alcanzamos cuando tomamos en consideración no sólo la expresión lingüística, sino todos los otros datos relevantes: el contexto y la situación, que incluye las opiniones políticas y filosóficas del autor, el propósito declarado y el propósito presumido que lo guió al formular la expresión, etc.” (ROSS, Alf. *Sobre el derecho y la justicia*. Buenos Aires, Eudeba, 2011, 3ª ed. (reimpresión), pág. 157).-----

Este método tiene diversos inconvenientes, que han sido convenientemente puestos de relieve por la doctrina especializada. Así, un jurista compatriota ha dicho, con carácter general, que los diversos argumentos interpretativos plantean “problemas importantes a la hora de su aplicación, sobre todo por la buena dosis de vaguedad que contienen sus respectivas formulaciones. Sucede, además, que no todos ellos son compatibles entre sí y, por consiguiente, no siempre conducen a idénticos resultados. Por otro lado, no existen pautas generales que establezcan jerarquías entre ellos, lo que dificulta la opción entre uno y otro ante un caso particular” (MENDONCA, Daniel. *Las claves del derecho*. Barcelona, Gedisa, 2008, 1ª ed. (reimpresión), pág. 172). -----

Coincidentemente con ello, y específicamente respecto del argumento histórico, se ha subrayado el especial cuidado que debe tenerse con su utilización, puesto que “los trabajos preparatorios suelen ser confusos, contradictorios, ofrecen armas a todas las opiniones y dan lugar a argumentos que se amulan reciprocamente” (BORDA, Guillermo A. *Tratado de derecho civil argentino. Parte general*. Buenos Aires, Perrot, 1965, 4ª ed., tomo I, pág. 205). Veremos luego que esta afirmación resulta peculiarmente ajustada al caso de autos. Lo que es cierto, y resulta poco menos que indiscutible, es que “el argumento psicológico puede ser

DR. CARLOS ESCOBAR  
 MIGUEL OSCAR BAJAC Ministro  
 Miryam Peña Candia Ministra C.S.J.  
 Dr. ANTONIO FRETES Ministro  
 ALICIA PUCHETA de CARREA Ministra  
 SIMDULFO BLANCO Ministro  
 Abog. Julio D. Pavón Martínez Secretario

*utilizado fructuosamente solamente si la voluntad normativa del autor del documento subsiste efectivamente. Ello no ocurre, según algunas personas, cuando el iter y los procedimientos de formación de los documentos legislativos son demasiado complejos y participan muchas personas en diversos momentos sucesivos. Ello, en cualquier caso, tampoco ocurre cuando en la formación del documento participan portadores de intereses, voluntades y pretensiones distintas y divergentes, y dichos sujetos llegan a una solución de compromiso no ya respecto de la norma, sino respecto de la fórmula, es decir, en el enunciado normativo, precisamente en razón de ser susceptible de interpretación en sentidos distintos y divergentes” (TARELLO, Giovanni. *L'interpretazione della legge*. Milano, Giuffrè, 1980, 1ª ed., págs. 366 y 367).-----*

Un examen detenido de las actas del diario de sesiones de la Convención Nacional Constituyente nos lleva precisamente a ese resultado contradictorio y complejo, muy lejano de la reconstrucción plana que pretenden ofrecer los accionantes, en cuyos pasajes argumentativos se omiten intervenciones esenciales. En concreto, la presentación del Partido Patria Querida (fs. 8/12) hace referencia a argumentos de este tipo, reproduciendo ciertas intervenciones, a la que nos referiremos en detalle. -----

En primer lugar, y en relación con este argumento, ha de decirse que gran parte de los debates que se producen no son los de las sesiones plenarias, sino los dados en la comisión redactora; lo que de entrada relativiza su valor interpretativo, porque no se trata de la convención en pleno, sino solamente de la discusión documentada en una sede más reducida. Dichos debates se encuentran reproducidos en el link <http://www.bacn.gov.py/constitucion/comision-redactora/cr-04-03-sesion-nro25.htm>; y de allí deberán entenderse hechas todas las referencias. -----

Lo primero que salta a la vista es que en el seno de la comisión redactora --a la hora de discutirse sobre el artículo que allí se numeró con el 194, y que terminaría siendo nuestro art. 189-- se advirtió claramente que los presidentes y vicepresidentes en ejercicio no estaban comprendidos en el texto expreso de la norma. Así las cosas, la intervención del ciudadano convencional Campos Cervera se refería al impedimento de reelección como Presidente de la República, ya que en toda su intervención el mencionado convencional no refiere ni hace alusión a la posibilidad de que el Presidente de la República sea electo como senador activo. La misma puntualización puede hacerse respecto de la intervención del ciudadano convencional Bernardino Cano Radil. -----

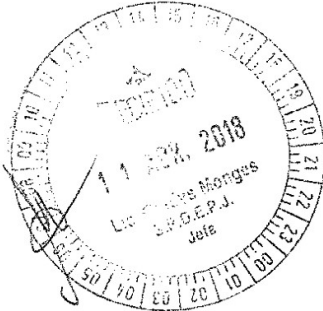
El ciudadano convencional Carlos Romero Pereira, en su intervención en el debate, se refirió a la exclusión del artículo de la senaduría vitalicia, y tocó tangencialmente, de paso, el aspecto de que un ex presidente pueda postularse a legislador. No parecería, ni surge inequívoco de la discusión, que el mencionado convencional haya tenido la intención de permitir la posibilidad de elección como senador activo, ni los demás de vedar dicha posibilidad. Se discutía sobre la conveniencia o inconveniencia del instituto de la senaduría vitalicia, y no precisamente sobre la posibilidad de que el Presidente de la República en ejercicio pueda o no ser electo senador. Queda claro que el contexto de la discusión y del intercambio de pareceres radicaba en la conveniencia o no de la figura, sin que allí pueda encontrarse ningún elemento contundente para concluir que se pensó en la exclusión o en la inclusión de la posibilidad relativa a que el presidente en ejercicio se candidate luego como senador activo. -----

Mucho más interesante es el examen de la discusión de la comisión redactora en torno al artículo 202, que terminó siendo el artículo 197 de la Constitución Nacional. Allí el ciudadano convencional Eusebio Ramón Ayala preguntó expresamente porqué los Presidentes o Vice Presidentes de la República en ejercicio no estaban en la lista de inhabilidades. La única aclaración en el sentido de que el Presidente de la República no estaba en la lista pues la senaduría vitalicia se lo impedía provino del ciudadano secretario. Reiteramos que la pregunta se produjo en el seno de la comisión redactora, no en una sesión plenaria de la convención,...//...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y FERNANDO LUGO POR LA CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE GUASU, PARA LAS ELECCIONES GENERALES DEL 22/04/2018. ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382, 384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**



...//...por lo que la respuesta del ciudadano secretario representaría, si se sigue la tesis del accionante, la voluntad de toda la convención. El pasaje lógico es cuanto menos dudoso, y en absoluto resulta contundente o inequívoco.

Cuando volvió a suscitar el debate el ciudadano convencional Eusebio Ramón Ayala, su colega Bernardino Cano Radil reconoció abiertamente que allí había una laguna, en estos términos: *"Realmente hay una laguna en la Comisión. A la primera intervención interpretamos bien el sentido de la intervención del Dr. Eusebio Ramón Ayala, pero ahora queda claro que aquí hay que agregar que no puede ser candidato a Diputado o Senador, el Vice Presidente en ejercicio, los candidatos a Presidente de la República o Vice Presidente. Creo que eso corresponde, creo que es correcto, porque no puede un Vice Presidente que está en ejercicio, realmente, llevar una campaña electoral. Lo que consultaría a Comisión ¿es eventualmente si ponemos los Vices Presidentes, en general, incluyendo en ejercicio de qué, de la Presidencia o en ejercicio de la Vice Presidencia? Yo creo que Vice Presidente en el ejercicio de su cargo. Que quede el Vice Presidente en ejercicio"*.

Lo que queda claro de la lectura de este pasaje es que se advirtió que había allí un problema normativo, y que no estaban cubiertas todas las hipótesis que interesaban a la discusión. En sus intervenciones posteriores, tanto el convencional Federico Callizo como su colega Eusebio Ramón Ayala advirtieron el problema, y se propuso incluso una redacción alternativa que incluya expresamente la prohibición de los Presidentes de la República y Vicepresidentes en ejercicio del cargo para postularse a senador. Incluso luego lo aclaró el convencional Efraín Enriquez Gamón: *"A fuer de ser, tal vez pesado, acá se habla, dice candidatos a Presidente de la República o Vice Presidente. No dice del Presidente o del Vice Presidente en ejercicio. Entonces, yo creo que el caso se presenta cuando en unas elecciones generales, un señor que se presenta a candidato a Presidente o a Vice Presidente, al mismo tiempo, no puede presentarse como candidato a Diputado o Senador. Entonces, acá se convina(sic.) las dos cosas, se habla del Presidente en ejercicio, del Vice Presidente en ejercicio. Eso es obvio. Esos están excluidos naturalmente"*.

El problema fue advertido, y reiteradamente, por varios convencionales, en el sentido de que no se estaba contemplando la situación del Presidente y Vicepresidente en ejercicio, y – como se dejó subrayado en el texto resaltado con anterioridad– esto quedó claro incluso para quienes intervinieron tangencialmente en la discusión, que tampoco fue del pleno sino de la comisión redactora. Se advierte lo atinado de las enseñanzas de Borda, en el sentido de que aquí es imposible encontrar una voluntad unívoca, o un acuerdo; sino todo lo contrario: si alguna conclusión se puede obtener, es que la divergencia hermenéutica estaba ya en el seno de las discusiones de la comisión, y que ciertos convencionales advirtieron claramente que la laguna existía y que la norma no estaba contemplando el supuesto de los Presidentes y Vice Presidentes de la República en ejercicio. ¿Cuál es aquí la voluntad del legislador? Los límites de la interpretación histórica y la posibilidad de sostener conclusiones encontradas partiendo de

DR. CARLOS ESCOBAR

MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

MIRIAM PEÑA CANDIA  
MINISTRA C.S.J.

DR. ANTONIO FRETES  
Ministro

ALICIA PUCHELA DE CORREA  
Ministra

SINDULFO BLANCO  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martí  
Secretario

la misma base se aprecian aquí con toda evidencia.-----

Esto se acentúa cuando se pasa a considerar lo debatido en la plenaria de la Convención Nacional Constituyente. Ciertamente, el ciudadano convencional Luis Lezcano Claude manifestó la necesidad de incluir al Vicepresidente de la República en ejercicio, indicó que no habría necesidad de incluir al Presidente en ejercicio, pues ya se aprobó la senaduría vitalicia (Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente, sesión N° 31, del 25 de mayo de 1992, pág. 25). Ahora bien, con posterioridad a su intervención no hubo otro debate ni intervención en la plenaria relativo al punto. Por ende, admitir que la voluntad de todos los convencionales fue la de considerar al senador vitalicio como inhábil para candidato a senador implicaría tanto como asignar al ciudadano convencional Lezcano Claude la función de portavoz o representante de la mayoría, lo cual puede suscitar, de hecho, ciertas perplejidades.--

De todos modos, dejemos que sea el mismo Luis Lezcano Claude quien nos diga su opinión: *“La verdad que la idea en la Constituyente era que el cargo de senador vitalicio sea un cargo remunerado; entonces todos pensaban que los ex presidentes, electos democráticamente y no sometidos a juicio político y separados de esa forma, iban a querer ser senadores vitalicios, así que todo presidente se iba a convertir con gusto, y entonces no se previó esta posibilidad, de que desearan ser senadores por elección popular”* (LEZCANO CLAUDE, Luis, en manifestaciones referidas a un medio masivo de comunicación impreso nacional, según se pueden recuperar en el siguiente enlace: <http://www.ultimahora.com/constitucion-no-previo-la-postulacion-presidentes-cargos-legislativos-n111801.html>).-----

De hecho, el mismo Luis Lezcano Claude, en sede académica, reiteró tal indicación en los siguientes términos: *“En cuanto al Presidente de la República, se pensó que al quedar éste, una vez concluido el período de ejercicio de sus funciones, como senador vitalicio, no era necesario incluirlo entre los inhabilitados pues se suponía que no tendría interés en postularse para senador o diputado integrando la lista respectiva de un partido político. Por ello no está prevista la posibilidad de que esto ocurra”* (LEZCANO CLAUDE, Luis. *Derecho constitucional. Parte orgánica*. Asunción, edición del autor, 2015, 4ª ed., pág. 114).-----

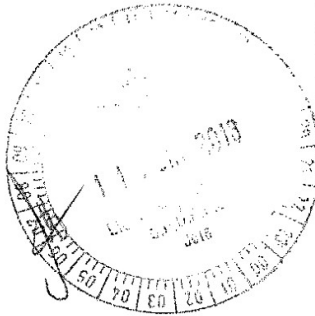
Por ende, si habremos de prestar criterio o atención a los principios que informan el criterio histórico de interpretación, deberíamos inferir, como mínimo, que el convencional que expresamente apuntó la cuestión en plenaria no tuvo ninguna intención de excluir a nadie; sino antes bien, reconoció expresamente que el supuesto no se previó, que todos asumieron que la situación no se presentaría, y que por consiguiente nada se dispuso al respecto. Como se ve, el resultado de la aplicación de esta herramienta hermenéutica no es unívoco, ni ofrece conclusiones en un solo sentido; sino que antes bien ofrece argumentos y opiniones a favor de cualquiera de las tesis en pugna. De hecho, si se busca la escurridiza *“voluntad del legislador”*, parecería más bien que el legislador que opinó expresamente no tenía ningún tipo de intención al respecto.-----

Vemos, pues, la corrección y bondad de las enseñanzas doctrinarias, y los límites que ofrece el elemento histórico respecto de los argumentos desarrollados por los accionantes. Es por ello que ya desde antaño, ha dicho la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina: *“No es permitido invocar, para modificar las conclusiones anteriores, las palabras o conceptos vertidos en el seno del Congreso con motivo de la discusión de la ley número tres mil trescientos cinco, pues que ellas no son sino simples manifestaciones de voluntad individual de las personas que las pronunciaron, y que no fueron establecidas o admitidas claramente en el texto de la ley que se discutía”* (Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina del 14 de marzo de 1899, publicada en *Fallos de la Suprema Corte de Justicia Nacional*, tomo 77, págs. 327 y 328).-----

En referencia específica a nuestro texto constitucional, ha escrito recientemente el Prof. Juan Carlos Mendonça: *“resultaría altamente contradictorio y hasta absurdo que un...//...*



**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 "IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR  
 RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO  
 A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL  
 MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS  
 CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES  
 HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE  
 FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL  
 REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y  
 FERNANDO LUGO POR LA  
 CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE  
 GUASU, PARA LAS ELECCIONES  
 GENERALES DEL 22/04/2018.  
 ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382,  
 384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**



...//...reconocimiento honorífico se convirtiese en una sanción privativa de derechos políticos. Si se hace la lectura completa del acta en la parte pertinente a la discusión de la Senaduría Vitalicia, no se encontrará referencia alguna a la inhabilitación para cargo alguno, ni siquiera se encontrará usada, alguna vez, la palabra "inhabilitación" o la palabra "inhábil". En verdad el trasfondo de toda la discusión era decidir si se creaba una horma honorífica pensada principalmente para el entonces Presidente de la República" (MENDONÇA, Juan Carlos. Derecho vivo. Asunción, Intercontinental, 2018, 1ª ed., págs. 65 y 66).

Todo lo dicho nos lleva a la conclusión de que el caso de autos no nos ofrece ninguna claridad o uniformidad en los debates, sino antes bien parecería indicar, como mínimo, una diversidad de pareceres; y ciertamente va de suyo que se advirtió la omisión en cuestión. Además de ello, existen convencionales que participaron de los debates y que dijeron expresamente que el supuesto de hecho no quedó previsto. Lo que es seguro, entonces, es que la cuestión no puede ser resuelta por medio del argumento subjetivo de la intención del legislador, pues su reconstrucción aparece por demás problemática e insusceptible de una interpretación única.

**6. La función de senador vitalicio.** Hemos asentado la necesidad de volver a abreviar de las herramientas de interpretación sistemática, puesto que el resultado del ejercicio hermenéutico relativo a la voluntad del legislador aparece como completamente insuficiente, por la imposibilidad de determinar con claridad dicha voluntad, en los términos en los que quedó reseñada. Esto quedó ya suficientemente explicado, y nos volveremos a detener en ello solamente para volver a subrayar la necesidad de una coherencia armónica entre el sistema y su contrapeso en derechos y restricciones. En efecto, "merece mención preferente, por su especial valor de criterio interpretativo en el plano constitucional, la idea de sistema. No se trata de que cada texto constitucional contenga infaliblemente una especie de sistema cumplido que haya que descubrir en cada caso; la verdad es que al leer algunas de estas fórmulas políticas duda uno seriamente de que sus redactores hayan tenido una visión de conjunto lógica y coherente sobre las diversas proposiciones establecidas. Se trata de que toda Constitución, como realidad material, ha de ser entendida, por lo menos en alta medida, como una pluralidad de piezas sistemáticamente ensambladas, y que el órgano aplicador de la Constitución o el politólogo jurista se ha de esforzar por poner en evidencia esa conjunción sistemática manejando adecuadamente los textos que tiene ante sí" (ZAFRA VALVERDE, José. La interpretación de las constituciones, en Revista de estudios políticos, 1971, págs. 68 y 69).

Dentro de este encuadre sistemático, lo que primero salta a la vista es la estructuración de derechos y su estatuto de limitación, como bien nos lo advierte Bidart Campos: "como principio general, los valores referentes a la persona humana, a la libertad y a sus derechos, tienen jerarquía más eminente que los relativos a la organización del poder, por lo que en caso de duda, la interpretación de las normas que se vinculan a dichos valores ha de preferir los amparados por la declaración de derechos, aunque sin sacrificar por eso las aludidas"

DR. CARLOS ESCOBAR  
 MIGUEL *[Signature]* Ministro  
 Miryam Peña Candia *[Signature]* MINISTRA C.S.J.  
 Dr. ANTONIO FRETES *[Signature]* Ministro  
 RAUL TORRES *[Signature]*  
 ALICIA PUCHETA *[Signature]* de CORREA Ministra  
 SINDULFO BLANCO *[Signature]* Ministro  
 Abog. Julio C. Pavón Martí *[Signature]* Secretario

competencias del poder” (BIDART CAMPOS, Germán J. *La interpretación y el control constitucionales en la jurisdicción constitucional*. Buenos Aires, EDIAR, 1987, 1ª ed., pág. 237).-----

Hemos ya dicho antes que nuestra estructura constitucional es muy clara en ese sentido, consagrando un derecho general a la postulación, debiendo ser las restricciones a dicho derecho expresas y resultantes de la Constitución y de la ley. Además de ello, dicha estructura constitucional coincide plenamente con los instrumentos internacionales que legislan el punto y también con la regulación nacional en materia electoral, por lo que esta herramienta sistemática nos da un punto seguro y una formulación precisa para resolver el problema: la restricción debe ser expresa.-----

Nos remitimos a los considerandos anteriores, en los que vimos que el art. 197 de la Constitución Nacional no contempla como prohibición para el Presidente de la República en ejercicio, ni para el Vicepresidente en ejercicio, o a quienes hayan sido Presidentes de la República en el pasado, la candidatura al cargo de senador. Tampoco contiene tal prohibición el art. 189 de la Constitución Nacional. Volvamos a ver dichos textos: -----

“No pueden ser candidatos a senadores ni a diputados: -----

1. los condenados por sentencia firme a penas privativas de libertad, mientras dure la condena; -----
2. los condenados a penas de inhabilitación para el ejercicio de la función pública, mientras dure aquella; -----
3. los condenados por la comisión de delitos electorales, por el tiempo que dure la condena; -----
4. los magistrados judiciales, los representantes del Ministerio Público, el Procurador General de la República, el Subcontralor, y los miembros de la Justicia Electoral; -----
5. los ministros o religiosos de cualquier credo; -----
6. los representantes o mandatarios de empresas, corporaciones o entidades nacionales o extranjeras, que sean concesionarias de servicios estatales, o de ejecución de obras o provisión de bienes al Estado; -----
7. los militares y policías en servicio activo; -----
8. los candidatos a Presidente de la República o a Vicepresidente, y -----
9. los propietarios o copropietarios de los medios de comunicación. -----

Los ciudadanos afectados por las inhabilitaciones previstas en los incisos 4, 5, 6, y 7, y deberán cesar en su inhabilidad para ser candidatos noventa días, por lo menos, antes de la fecha de inscripción de sus listas en el Tribunal Superior de Justicia Electoral” (art. 197).-----

“Los ex presidentes de la República, electos democráticamente, serán senadores vitalicios de la Nación, salvo que hubiesen sido sometidos a juicio político y hallados culpables. No integrarán el quórum. Tendrán voz pero no voto” (art. 189).-----

La ausencia de todo tipo de restricción para la candidatura al cargo de senador es patente y surge evidente de los textos en cuestión, con lo que no existe ningún elemento, ya sea textual, gramatical o sistemático, que permita encontrar apoyo en el texto de la norma. Aún respecto de la formulación verbal “serán” –interpretada en el sentido de una obligación– la doctrina se ha pronunciado en el sentido de que tal interpretación sería totalmente carente de sentido: “El hecho de que la Constitución diga que ‘los ex presidentes de la República... serán senadores vitalicios...’, no puede ser interpretado en el sentido de que se les impone el ejercicio de dicho cargo como opción única e irrenunciable. En un Estado de derecho, esto carece de sentido. A nadie se le puede imponer el ejercicio de un cargo público determinado contra su voluntad y como el único que puede ejercer, con prohibición de desempeñar cualquier otro aunque reúna los requisitos exigidos para ocuparlo. En este caso, la forma verbal ‘serán’ no tiene carácter imperativo en cuanto a su significado. Sólo indica una posibilidad futura, es decir, la posibilidad de que ‘los ex presidentes de la República,....//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 “IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR  
 RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO  
 A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL  
 MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS  
 CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES  
 HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE  
 FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL  
 REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y  
 FERNANDO LUGO POR LA  
 CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE  
 GUASU, PARA LAS ELECCIONES  
 GENERALES DEL 22/04/2018.  
 ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382,  
 384, 391, 392, 393”. AÑO: 2018 – N° 406.-----



...//...electos democráticamente’ puedan desempeñarse luego como senadores vitalicios siempre que no ‘hubiesen sido sometidos a juicio político y hallados culpables’. En consecuencia, un ex presidente de la República puede renunciar a la senaduría vitalicia, simplemente para no ejercerla, o para postularse a un cargo electivo (v.gr.: senador, diputado, gobernador, intendente) o a un cargo por designación” (LEZCANO CLAUDE, Luis. *Derecho constitucional. Parte orgánica*. Asunción, edición del autor, 2015, 4ª ed., pág. 245). De cualquier manera, aun admitiendo la interpretación contraria la norma no contiene ningún tipo de restricción respecto de la hipótesis de candidatura al senado, lo cual surge evidente de su propia lectura.-----

Por otro lado, estando a la redacción de la norma en su totalidad, la función del senador vitalicio es puramente consultiva o de opinión, erigiéndose en una especie de “consejero experto”, que sin embargo no compone el órgano a los efectos del quórum (lo que le niega la calidad de integrante de la composición de validez del órgano: esto es, puede debatir pero su presencia no cuenta a los efectos del requisito mínimo del debate); y tampoco vota (lo que le niega la calidad de integrante del mecanismo de formación de la voluntad del órgano).-----

Esto nos lleva de pleno al ámbito de las funciones honoríficas, ampliamente conocidas en el marco del derecho administrativo. Sobre el punto nos dice con autoridad Marienhoff: “El funcionario ‘honorario’ sólo trasunta una categoría ‘ética’, por oposición a las categorías de carácter ‘profesional’. No implica una vinculación de ‘servicio’, sino una mera ‘distinción’ efectuada espontáneamente por el Estado, como premio o reconocimiento a los antecedentes o conducta del candidato. De ahí que la vinculación del Estado con el funcionario ‘honorario’ no presuponga un ‘contrato’: nadie puede adquirir dignidades por contrato; ello sería inmoral, y por ende írrito. Por lo demás, el contenido de esa relación no exige del funcionario honorario prestación alguna a favor del Estado: todo se reduce, de parte de este último, a reconocer o premiar una conducta intachable, una vida digna, una ilustración sobresaliente, encaminadas al servicio de la comunidad” (MARIENHOFF, Miguel S. *Tratado de derecho administrativo*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 2010, 4ª ed. (reimpresión), tomo III-B, pág. 45). En síntesis, “se trata de personas de capacidad que pueden colaborar con los funcionarios en el estudio de cuestiones administrativas con la independencia de criterio que les da el hecho de no constituir la misión que se les asigna su medio de vida. Estas personas no desarrollan su tarea de manera permanente y no están sujetas al régimen jurídico de los funcionarios públicos, por lo que no pueden ser confundidas con ellos, aun cuando se les ha llamado funcionarios honoríficos” (DIEZ, Manuel María. *Derecho administrativo*. Buenos Aires, OMEBA, 1967, 1ª ed., tomo III, pág. 342, nota 29’).-----

Este es otro elemento sistemático crucial. En primer término, habremos de insistir en que la norma no contiene una prohibición expresa. En segundo lugar, tampoco existe un vínculo de función efectiva: no se conforma el quórum ni se vota con lo que el senador vitalicio no puede más que opinar, sin que sea obligatorio tan siquiera atender o ponderar dicha

DR. CARLOS ESCOBAR

MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.

DR. ANTONIO FRETES  
Ministro

ALICIA PUCHETA de CORREA  
Ministra

SINULFO BLANCO  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

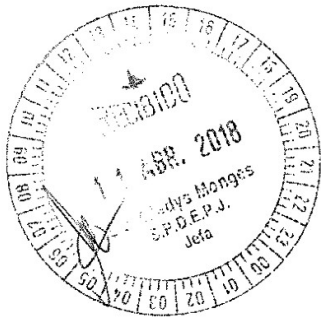
opinión a la hora del debate. Entonces, la interpretación que proponen los accionantes vendría a significar que la función y distinción honorífica de senador vitalicio impide a la persona que la ostenta participar de ninguna otra actividad o cargo público; porque estaría forzado, hasta su muerte, a revestir la calidad de consultor experto o consejero. Esto es, toda ulterior participación política efectiva quedaría prohibida por la norma en cuestión.-----

De este modo, la hermenéutica que se nos propone configuraría que la distinción honorífica implica un cercenamiento perpetuo y ulterior no sólo de la facultad de elegir o ser elegido, sino una conminación de por vida a no participar con efectividad en cualquier otro tipo de cargo o función pública. Como puede deducirse con facilidad, esta conclusión propicia una severa restricción a derechos fundamentales del individuo que no es expresa, sino se deduciría por vía de inferencia por el único argumento de la declinación del verbo ‘serán’. Como lo hemos expresado, esta postulación no responde a un canon sistemático ortodoxo, y más bien resulta en una prohibición y restricción de derechos fundamentales que, amén de no ser expresa, no responde siquiera a ningún canon de razonabilidad, como bien lo advirtió el Prof. Lezcano Claude, en la cita que dejamos reseñada; y lo afirma sin ambages el Prof. Juan Carlos Mendonça: *“En la interpretación de la Senaduría Vitalicia parece que existe una corriente dispuesta en forma sistemática a negar derechos, presentando como prohibido lo que no lo está. Implícitamente, para lograr la muerte política de algunos conciudadanos. Si verdaderamente es así, resulta preocupante en una democracia. Sobre todo cuando todavía no está consolidada y le rondan los fantasmas de cien años de mentalidad totalitaria. Parece democráticamente saludable pensar más en pro de los derechos que en pro de sus restricciones. Y en caso de duda, estar a favor de ellos y no de estas, como enseña la doctrina constitucional”* (MENDONÇA, Juan Carlos. *Derecho vivo*. Asunción, Intercontinental, 2018, 1ª ed., pág. 25).-----

**7. La ausencia de otras restricciones en el texto constitucional.** También se ha dicho que la enunciación contenida en el art. 197 de la Constitución Nacional no es taxativa, sino que existen otros artículos de la Constitución que contienen restricciones y que también debe atenderse a su texto. -----

Ciertamente, las restricciones pueden encontrarse en otros textos legales, situación plenamente admitida por el art. 120 de la ley fundamental, en concordancia con el art. 7º del código electoral. Sin embargo, hemos de reafirmarnos que la restricción concreta, la relativa a Presidentes de la República o ex presidentes, no se encuentra en ninguno de los textos invocados por los accionantes. Ya adelantamos esta circunstancia en la introducción del presente voto, y volveremos a dedicar el análisis a los demás artículos constitucionales invocados por los accionantes; con el parámetro hermenéutico identificado, es decir, la necesidad de que la prohibición resulte expresa del texto de la ley.-----

En la acción presentada por el Partido Patria Querida (f. 11) se considera violado también el art. 229 de la Constitución Nacional. Dicho artículo dispone lo siguiente: *“El Presidente de la República y el Vicepresidente durarán cinco años improrrogables en el ejercicio de sus funciones, a contar desde el quince de agosto siguiente a las elecciones. No podrán ser reelectos en ningún caso. El Vicepresidente sólo podrá ser electo Presidente para el período posterior, si hubiese cesado en su cargo seis meses antes de los comicios generales. Quien haya ejercido la presidencia por más de doce meses no podrá ser electo Vicepresidente de la República”*. Como se ve claramente, el artículo prohíbe la reelección, es decir, la posibilidad de que la misma persona vuelva a postularse para el mismo cargo, de Presidente de la República. No es el caso que nos ocupa, puesto que los Sres. Horacio Manuel Cartes Jara y Nicanor Duarte Frutos no vuelven a postularse para el cargo de Presidente de la República, sino que la impugnación se refiere a su postulación al cargo de senadores. Por ende, la norma de prohibición –que lo recordamos, es de interpretación restrictiva– no se refiere al supuesto que nos ocupa, con lo que vuelve a encontrar aplicación la regla general del art. 120 de la...//...



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 “IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR  
 RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO  
 A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL  
 MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS  
 CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES  
 HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE  
 FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL  
 REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y  
 FERNANDO LUGO POR LA  
 CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE  
 GUASU, PARA LAS ELECCIONES  
 GENERALES DEL 22/04/2018.  
 ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382,  
 384, 391, 392, 393”. AÑO: 2018 – N° 406.-----

...//...Constitución Nacional. -----

El art. 246 del código electoral dispone: “*Son elegibles para desempeñarse como senadores y diputados los que hallándose en ejercicio de su derecho de sufragio pasivo reúnan las condiciones establecidas en la Constitución Nacional y no se hallen comprendidos en las inhabilidades establecidas en la misma*”. De nuevo, la norma es absolutamente clara en no establecer ninguna prohibición expresa; sino que por el contrario, establece la elegibilidad general, bajo la condición de no hallarse los candidatos comprendidos en ninguna inhabilidad. Esto es, el texto confirma toda la interpretación hasta aquí desarrollada, en el sentido de que la restricción debe ser expresa. -----

**8. La circunstancia del ejercicio actual del cargo.** Se ha alegado también que las candidaturas de los Sres. Horacio Manuel Cartes Jara y Juan Eudes Afara Maciel implicarían una violación del art. 237 de la Constitución Nacional, por cuanto dicho artículo les impone no ejercer otros cargos mientras duren en sus funciones. -----

Aquí existen dos órdenes de consideraciones que formular. La primera es que allí no existe ninguna prohibición de postularse para la senaduría, como puede advertirse fácilmente de la norma. La segunda consideración –realmente decisiva para la hipótesis– es que el supuesto está previsto expresamente como incompatibilidad en el art. 196 de la Constitución Nacional. Allí se dice lo siguiente: “*Podrán ser electos, pero no podrán desempeñar funciones legislativas, los asesores de reparticiones públicas, los funcionarios y los demás empleados a sueldo del Estado o de los municipios, cualquiera sea la denominación con que figuren y el concepto de sus retribuciones, mientras subsista la designación para dichos cargos. Se exceptúan de las incompatibilidades establecidas en este artículo, el ejercicio parcial de la docencia y el de la investigación científica. Ningún Senador o Diputado puede formar parte de empresas que exploten servicios públicos o tengan concesiones del Estado, ni ejercer la asesoría jurídica o la representación de aquellas, por sí o por interpósita persona*”. -----

El supuesto, como se ve, está claramente previsto en la norma. Ciertamente, tanto el Presidente como el Vicepresidente en ejercicio deben dedicarse con exclusividad a sus funciones. Sin embargo –y aquí parafraseamos a la letra el artículo constitucional pertinente– ello no les impide ser electos (puesto que no incursan en causal de inhabilidad, como lo hemos visto); sino por el contrario, les permite expresamente ser electos igual. Lo que no pueden hacer es desempeñar la función, esto es, asumir el cargo, mientras subsista la designación para los demás cargos, en tanto incurren en el supuesto de ser funcionarios estatales, aun cuando lo sean del máximo rango. -----

Aún más, la norma indica expresamente que mientras subsista la designación para los otros cargos en la estructura estatal, los que fueron electos no podrán desempeñar las funciones legislativas. Lo dicho quiere decir que el impedimento no se vincula con la posibilidad de ser electo –con lo que no hay obstáculo constitucional para la candidatura– sino con el ejercicio del cargo. -----

DR. CARLOS ESCOBAR  
 MIGUEL OSCAR BAJAC Ministro  
 Luis María Benítez Riera Ministro  
 Mirtiam Peña Candia MINISTRA C.S.J.  
 DR. ANTONIO FRETES Ministro  
 RAUL TORRES KIRMSER MINISTRO  
 ALICIA PUCOETA de CORREA Ministra  
 SINDULFO BLANCO Ministro  
 Abog. Julio C. Pavón Martínez Secretario

Desde luego, esta distinción es sobradamente conocida por la doctrina, que ha indicado con suficiencia: “No se debe confundir incompatibilidad con inhabilidad y con inelegibilidad: la incompatibilidad impide desempeñar simultáneamente dos o más cargos; la inhabilidad impide desempeñar un cargo, con abstracción del desempeño de otro; la inelegibilidad impide la designación por falta de los requisitos en el candidato. Quien es inhábil o inelegible para un cargo no lo puede ocupar ni ejercer; si se lo nombra o elige, hay nulidad en el acto respectivo; en cambio, quien tiene incompatibilidad puede ser electo o designado, pero debe optar por uno de los cargos incompatibles. O sea que la incompatibilidad no afecta la capacidad exigida al electorado pasivo” (BIDART CAMPOS, Germán J. *Tratado elemental de derecho constitucional argentino*. Buenos Aires, EDIAR, 2006, 2ª ed. (reimpresión), tomo I-B, pág. 574).

La norma constitucional es explícita y categórica en indicar que quien ocupe otro cargo puede ser electo, pero no puede desempeñar funciones legislativas, lo que nos coloca en un claro supuesto de incompatibilidad –como de hecho lo expresa el acápite de la norma– y por ende no afecta la capacidad o aptitudes para ser electo. Por disposición del art. 196 de la Constitución Nacional, es posible que sean electos como integrantes de la Cámara de Senadores funcionarios que ocupen otros cargos en la estructura estatal; y esto es suficiente para determinar la ausencia de violación al texto constitucional en la candidatura, puesto que el art. 196, tantas veces mencionado, la permite expresamente, habilitando incluso la posibilidad de ser electo.

Esta noción no es exclusiva de nuestro sistema normativo, sino que es común a las distintas legislaciones electorales, por lo que la distinción tiene un alcance teórico y conceptual. Es así que se ha podido decir, en sentido absolutamente coherente con lo expuesto hasta aquí y con la disposición constitucional del art. 196, lo siguiente: “La distinción entre inelegibilidades e incompatibilidades (aunque a veces en algunas normas electorales ambas se presenten confundidas) es bien conocida: las primeras, las inelegibilidades, operan sobre la proclamación de candidatos y de electos, mientras que las incompatibilidades lo hacen sobre la permanencia o no en un cargo para el que ya se ha sido elegido. Las primeras impiden ser elegido, las segundas no obstaculizan la elección, sólo impiden el desempeño del cargo si no se renuncia a la situación declarada incompatible. Las inelegibilidades, en fin, pertenecen al derecho electoral, mientras que las incompatibilidades pertenecen al derecho parlamentario (o al derecho de las organizaciones públicas en general)” (ARAGÓN, Manuel. *Derecho electoral: sufragio activo y pasivo*, en NOHLEN, Dieter; ZOVATTO, Daniel; OROZCO, Jesús y THOMPSON, José. *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*. México D.F., Fondo de Cultura Económica, 2007, 2ª ed., pág. 193).

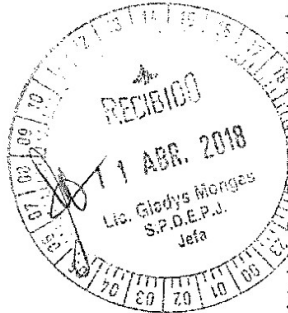
De este modo, nuestro régimen constitucional resulta muy claro en permitir la elección a quienes ocupen otro cargo de los que no estén enumerados en el art. 197 del mencionado cuerpo legal. Por ende, la circunstancia de que al tiempo de la acción algunos de los impugnados estén ejerciendo otro cargo no los inhabilita para ser candidatos. Este argumento debe predicarse tanto respecto de Horacio Manuel Cartes Jara como de Juan Eudes Afara Maciel, a quienes refirió específicamente el Partido Patria Querida (f. 7).

**9. Conclusiones.** Los desarrollos expuestos hasta aquí son generosos en indicar que las sentencias atacadas por la vía de la inconstitucionalidad desarrollan una correcta hermenéutica, y resultan respetuosas de la sistemática constitucional y de la interpretación restrictiva que debe darse a toda prohibición que redunde en un cercenamiento o limitación de derechos. Aún más, la aplicación de las normas de rango inferior resulta efectuada de modo coherente con la filosofía de la constitución, y de modo acorde con los instrumentos internacionales; toda vez que privilegia el canon elemental de requerir una restricción expresa allí donde se trate de limitaciones a derechos de la persona, entre los cuales se encuentra, sin dudas, el de ser elegido para los cargos públicos. De este modo, al no haber restricciones constitucionales ni legales que



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y FERNANDO LUGO POR LA CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE GUASU, PARA LAS ELECCIONES GENERALES DEL 22/04/2018. ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382, 384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**



subsuman la posición de los candidatos impugnados, las decisiones superan holgadamente el control constitucional. -----

Por lo expuesto, voto en pos del rechazo de la acción de inconstitucionalidad intentada contra los Acuerdos y Sentencia número 2, del 16 de febrero de 2018, emanado del Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala; y el Acuerdo y Sentencia número 5, del 24 de febrero de 2018, emanado del Tribunal Superior de Justicia Electoral. Las costas irán impuestas por su orden, conforme con el art. 193 del código procesal civil, dada la razón fundada para litigar que denota la trascendencia institucional de la interpretación requerida al pleno de la Corte Suprema de Justicia. -----

A su turno el Doctor **FRETES** dijo: me adhiero al voto que antecede con las consideraciones siguientes: -----

Respecto del caso traído a estudio cabe recordar que la competencia de la Corte Suprema de Justicia, en materia de controversias electorales, es de carácter excepcional.-----

En efecto, la propia Constitución Nacional previó la creación de la Justicia Electoral para dirimir las contiendas de índole electoral en forma exclusiva: "*De la Justicia Electoral. Artículo 273 - De la competencia. La convocatoria, el juzgamiento [...] de las cuestiones derivadas de las elecciones generales, departamentales y municipales, así como de los derechos y de los títulos de quienes resulten elegidos, corresponden exclusivamente a la justicia electoral*".-----

La competencia de la Máxima Instancia en materia electoral se escita cuando las resoluciones de la Justicia Electoral incurren en violación de derechos y garantías consagrados en la Constitución, y a fin de analizar las resoluciones emanadas de los tribunales electorales única y exclusivamente en el marco normativo constitucional.-----

Por su parte, la naturaleza de las controversias electorales amerita un procedimiento especial, acorde con la celeridad de los procesos electorales, y que se encuentra regulado en el Código Electoral, las leyes modificatorias y demás normas electorales de nuestro sistema jurídico. El procedimiento electoral se caracteriza principalmente por los plazos perentorios e improrrogables que condicen con la celeridad requerida para que la resolución de los conflictos sea eficaz. Si bien las mismas normas electorales prevén vías de acceso ante la Corte Suprema de Justicia, la elevación de las controversias electorales implica la aplicación supletoria del Código Procesal Civil, lo que resulta en la desnaturalización de una materia tan específica, como es la materia electoral.-----

La experiencia en esta Corte nos enseña, así como la jurisprudencia constante, de que en su mayoría las acciones planteadas en los casos resueltos por el Tribunal Superior de Justicia Electoral tardan más de lo debido por los motivos expuestos más arriba.-----

En consecuencia, lo hemos sostenido en planteamientos anteriores ante esta Sala que, que la naturaleza propia del Tribunal Superior de Justicia Electoral, así como la competencia

Luis María Benítez Riera  
Ministro

ALICIA PUQUETA DE CORREA  
Ministra

DR. CARLOS ESCOBAR

Miryam Peña Gardía  
MINISTRA C.S.J.

ANTONIO FRETES  
Ministro

SINDULFO BLANCO  
Ministro

MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

exclusiva hace de que dichos conflictos concluyan en esa instancia, salvo casos excepcionales donde se compruebe fehacientemente una flagrante violación constitucional.-----

A su turno el Doctor **BAJAC ALBERTINI** dijo: En el caso de autos, como bien lo indico el preopinante, los impugnantes han recurrido en inconstitucionalidad los Acuerdos y Sentencias número 2, del 16 de febrero de 2018, y su aclaratoria, Acuerdo y Sentencia número 2 (bis), del 19 de febrero de 2018, emanados del Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala; y el Acuerdo y Sentencia número 5, del 24 de febrero de 2018, emanado del Tribunal Superior de Justicia Electoral, en el punto que resuelve la impugnación de las candidaturas de los señores Horacio Manuel Cartes Jara y Oscar Nicanor Duarte Frutos, por lo tanto esta acción, si bien es cierto, fueron acumulados, versa solo en la exclusión de ambos candidatos.-----

Los fundamentos de las resoluciones *-atacadas de inconstitucional-* se sustentan en la siguiente tesis; *“que se pretende hacer valer como causal de impugnación un hecho no incluido en forma expresa en la norma pertinente (artículo 197 C.N.), conducente a forzar un texto y el sentido querido por el constituyente... Que si el artículo 189 C.N. hubiese querido inhabilitar a los ex presidentes para toda o determinada función pública, debió indicar expresamente en el mismo artículo o en algún otro de la Constitución Nacional tal inhabilidad o, en todo caso, indicar en qué condiciones podrían participar o no. Pero al no hacerse así, la disposición de referencia no tiene capacidad por si misma de inhabilitar a los ex presidentes de la República a candidatearse y ejercer efectivamente el cargo de senador nacional, si así fueren electos”*.-----

Estas son las decisiones cuyo estudio se propone vía de la acción de inconstitucionalidad, conforme lo permite el Art.710 de la ley 635/1995.-----

Puesto ésta, y como bien lo advierte la preopinión que antecede, nos encontramos ante una controversia que demanda una interpretación de textos constitucionales. La interpretación constitucional tiene la responsabilidad de afirmar los principios y valores contenidos en la Constitución; en otras palabras, contribuye decididamente en asentar la ideología, la doctrina y el programa político incluidos en dicho texto.-----

Mediante la acción interpretativa se determinan o asignan los sentidos y alcances de las normas constitucionales en relación con un suceso o conjunto de sucesos frente a los cuales pueden o deben aplicarse. En este contexto, la interpretación constitucional se consagra cuando al percibir *in totum* los elementos que integran la norma que es objeto de determinación, se elige aquella facultad o deber comprendido en ella que se adecúa a los fines y valores que cimienta el corpus constitucional.-----

Puesto ésta tesis, y leído con detenimiento el voto del preopinante, debo manifestar mi disidencia con el mismo; luego de haber ponderado también detenidamente el voto en disidencia de la Magistrada María Elena Wapenka. En efecto, considero viable la interpretación dada en la distancia, que consta en el Acuerdo y Sentencia número 5, del 24 de febrero de 2018, emanado del Tribunal Superior de Justicia Electoral *-resolución atacada por vía de inconstitucionalidad-*, en orden a la posibilidad de la existencia de prohibiciones implícitas, dado que en definitiva, en derecho público todo lo que no está permitido esta indefectiblemente prohibido.-----

En ese sentido, todo comportamiento que tenga su origen en un derecho público como lo es nuestra Constitución Nacional, esta afecto y condicionado a una norma habilitadora, así el instituto se proyecta en una doble vertiente, positiva y negativa; en su primera dimensión se constituye como fuente permisiva de la conducta específica que le otorga potestades con caracteres funcionales, *-como los requisitos para ser electo senador, establecidos en el Art. 223 in fine-*. Por otro lado, en su fase negativa, el principio se





**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y FERNANDO LUGO POR LA CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE GUASU, PARA LAS ELECCIONES GENERALES DEL 22/04/2018. ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382, 384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**



proyecta como límite y restricción del comportamiento público, lo cual en virtud al principio que rige esta materia al no estar expresamente permitida un hecho o acto, en este caso constitucional, prevalece su condición restrictiva.

Interpretada la Constitución sobre la base de esta premisa, la prohibición de reelección que consagra el Art. 229 de la Constitución Nacional debe ser entendida análogicamente a la reelección del Presidente de la República en ejercicio a otro cargo electivo.

No debemos olvidar que conforme con el Art. 3° de la Constitución Nacional, el pueblo ejerce el poder público por medio del sufragio; por lo que también debe entenderse que dicha expresión de la voluntad popular debe producirse dentro de los límites constitucionales que diseña el Art. 229 de la Constitución Nacional.

Todos estos elementos deben necesariamente ser analizados en conjunto, en base al principio de unidad de la Constitución, que plantea la relación e interdependencia de los distintos elementos normativos con el conjunto de las decisiones fundamentales de la Constitución.

La Constitución Nacional no puede ser interpretada por pedazos, por trozos o por segmentos, por ello, el criterio de eficacia integradora es una consecuencia del principio de unidad. Eso excluye interpretaciones acomodaticias, complacientes, retributivas u oportunistas. La Constitución debe entenderse de modo integral, debe ser un corpus normativo homogéneo de la vida política y social de una determinada colectividad estatal. Por ende, no resulta admisible la separación por cirugía jurídica de una norma constitucional de las demás restantes.

"[...]La interpretación constitucional es [...] una labor de "concretización" y también de intermediación entre el momento constituyente y el momento de aplicación de las disposiciones constitucionales. No hay interpretación fuera del tiempo. El contexto y sus múltiples manifestaciones dan sentido y objetividad a la interpretación, que es ante todo una actividad humana que partiendo del texto de la Constitución, debe sin embargo ser capaz de incorporar otros elementos de la vida cultural, social y anímica del momento en que la sociedad, a través del proceso, solicita la "ejecución" de determinada cláusula constitucional".

Sobre el punto, comparto y destaco el análisis de la Magistrada Wapenka, atendiendo que al interpretar la Constitución se debe estar atento al pensamiento y voluntad de la Asamblea Nacional Constituyente, los valores y principios inmanentes en ella que convirtiendo al texto constitucional en una expresión dinámica del Derecho. Y de las transcripciones adjuntadas en autos, resalta las expresiones del entonces Constituyente Carlos Romero Pereira, quien sostuvo estar persuadido de que un día el presidente de la República podría postularse como legislador, y en virtud a ello propuso excluir la

Luis María Benítez Riera  
 DR. CARLOS ESCOBAR  
 MIGUEL  
 Miryam Peña Candia  
 MINISTRA C.S.J. DR. ANTONIO FRETES  
 Ministro  
 RAUL TORRES  
 ALICIA PUCHETA de CORREA  
 Ministra  
 SINDULFO BLANCO  
 Ministro  
 Abog. Julio C. Pavón Martí  
 Secretario

propuesta de la senaduría vitalicia, *-tesis rechazada en la sesión N° 25 del 03 de abril de 1992-*, hecho que revela la voluntad mayoritaria de los convencionales de inhabilitar a un ex presidente de la República de participar en la vida pública como senador.-----

Arturo Hoyos, citando la doctrina de la Corte Suprema de los Estados Unidos de América, refiere: *"La Constitución no es un pacto suicida sino, por el contrario un pacto que hace posible la convivencia social y, por ello, la interpretación constitucional para mantener la vigencia y utilidad social debe permitir la supervivencia y la prosperidad de la sociedad"*. Murphy, Walter, et. Al., American Constitutional Interpretation, Foundation Press, New York, 1986, p. 295, citados por Hoyos, Arturo, Op.Cit., pág. 3 1-32.-----

Por estos motivos, voto por hacer lugar a la acción de inconstitucionalidad conforme con el Art. 560 del Código Procesal Civil, respecto de las resoluciones atacadas, con el consiguiente reenvío de la causa al Tribunal Electoral de la Capital, Segunda Sala, a los efectos de que vuelva juzgar la causa. Así voto, con costas por su orden en atención a los mismos motivos expuestos por el preopinante.-----

A su turno el Doctor **BLANCO** dijo: Siendo el fondo de la cuestión un punto fundamental sobre el cual debe reposar pacíficamente nuestra Democracia, encontramos pertinente traer a colación lo expresado por el Dr. Oscar Facundo Ynsfrán, Ciudadano Presidente de la Asamblea Nacional Constituyente, en ocasión de la Sesión Inaugural de la Magna Asamblea: *"...Accidentada y hasta arbitraria ha sido nuestra historia constitucional. El enfrentamiento o la discordia entre lo que la norma manda y lo que la realidad no acata, es una constante que ha socavado al espíritu público que, no pocas, veces, ha desesperado de sus leyes y de los hombres que la corrompen, viciando su concepción y sus designios."*---

*"Nuestro ordenamiento político, queriendo conformarse a derecho, ha estado sin embargo, y casi siempre, en pugna con los principios éticos que debieron servirle de justificación. Ese divorcio o desencuentro entre la legalidad y la eticidad, acaso haya sido la raíz de nuestros males institucionales."*-----

*"Muchos de nuestros gobernantes han sentido el irrefrenable deseo de acumular cargos y dignidades, y se han mostrado aficionados a la nociva práctica de la manipulación de los órganos políticos del Estado que han ostentado externamente cuando menos la aureola de la representación nacional. La tendencia – casi inercia – a querer perpetuarse en los cargos públicos, sobre todo en los de mayor jerarquía, nos habla claramente de que, pese a que proclamamos como blasón nuestro sentido igualitarista de la vida y de nuestros derechos, abrigamos ambiciones personales que de suyo denuncian nuestro apego al privilegio, a la canonjía y al providencialismo."*-----

*"Esos hábitos de irracionalidad política nos han costado todo tipo de infortunios, que hemos querido atemperar con el nimbo de nuestras glorias marciales, como si el martirologio fuera el único camino para merecer la consideración de las naciones civilizadas del planeta. La sociedad civil depositaria por excelencia de las inquietudes del pueblo ha sufrido las restricciones que significan la ausencia de las garantías ciudadanas, imprescindibles para el ejercicio de sus derechos políticos y el desarrollo armónico de la cultura y de la ciencia..."*-----

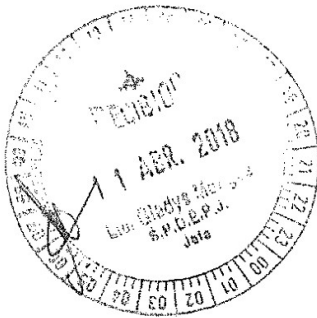
Han pasado más de 26 años desde que se expresara aquel discurso, y aún así no hemos logrado dejar de lado aquellos vicios que tanto atentan contra la institucionalidad democrática, tal como en aquel entonces lo expresara el Presidente de la Constituyente.-----

El punto central puesto en tela de discusión no es de fácil solución puesto que para dar una respuesta apropiada, debemos sumergirnos en los más sublimes Principios del Constitucionalismo y dar respuesta al caso bajo la óptica de los mismos. Lastimosamente, tal como ha ocurrido en más de una ocasión a lo largo de la historia con las bellas...//...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y FERNANDO LUGO POR LA CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE GUASU, PARA LAS ELECCIONES GENERALES DEL 22/04/2018. ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382, 384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**



...//...obras del ingenio humano, estos Principios muchas veces son tergiversados para pretender dar un viso de legitimidad hasta a las más infames intenciones.

El Derecho evolucionó, pero tal parece que nuestro país quedó estancado en instituciones dogmáticas y arcaicas que no acompañan la realidad de un mundo globalizado en el que vivimos. Es hora de cambiar, de empezar a revertir esa tendencia – es hora que el Poder Judicial se eleve a la altura de las circunstancias, para así darle vida al Constitucionalismo y con ello nos encaminemos como nación en las más modernas sendas del Derecho que buscan no otra cosa sino la consagración de-, y el respeto a-, la dignidad humana, y ésta no puede sino desenvolverse en el marco de una República libre y democrática.

Cuando el texto constitucional nos coloca ante una encrucijada en cuanto a la interpretación que debemos darle, siempre debemos estar por aquella interpretación que fortalezca las libertades, que fortalezca las instituciones, que fortalezca la democracia, porque ellas se erigen en los pilares sobre los cuales se construye una sociedad verdaderamente libre, de un Estado moderno que busca no otra cosa sino el bien de la sociedad, los ciudadanos y habitantes del país.

Más allá de toda duda, en nuestra Constitución Nacional se encuentran consagrados dos valores supremos, a la luz de los cuales se debe dar lectura a todo lo que la Ley Suprema contiene: el respeto de la dignidad humana, y la consagración de la democracia y sus instituciones democráticas. En ese sentido, nuestra Constitución es un bello documento cívico – que si bien contiene imperfecciones, esas imperfecciones hoy no están en tela de juicio. Empero, a través de la cuestión presentemente sometida a estudio, sí está en tela de juicio la entereza (o no) de nuestro sistema democrático.

Elegante, jurídica y cívicamente, la Constitución Nacional se defiende a sí misma a través de las instituciones por ella establecida. Infelizmente, en una cultura política en la que por sobre lo que establece la Constitución prevalece el ideal de que “en política todo se vale”, no basta que la Constitución se defienda a sí misma. Ya hace alrededor de 230 años, James Madison – prohombre de la democracia y el constitucionalismo norteamericano – en la edición N° 10 de “El Federalista” pregonaba: *“Los ciudadanos más prudentes y virtuosos, tan amigos de la buena fe pública y privada como de la libertad pública y personal, se quejan de que nuestros gobiernos son demasiados inestables, de que el bien público se descuida en el conflicto de los partidos rivales y de que con hasta frecuencia se aprueben medidas no conformes con las normas de justicia y los derechos del partido más débil, impuestas por la fuerza superior de una mayoría interesada y dominadora. Estos efectos se deben achacar, al menos en su mayoría si no en su totalidad, achacar la inconsistencia y la injusticia con que un espíritu faccioso ha campado nuestra administración pública.”*

Luis María Benítez Riera *Ministro*  
 Dr. ANTONIO FRETES *Ministro*  
 ALICIA PUCHETA de CORREA *Ministra*  
 DR. CARLOS ESCOBAR  
 Miryam Peña Candia *MINISTRA C.S.J.*  
 MIGUEL OSCAR DAJAC *Ministro*  
 SINDULFO BLANCO *Ministro*  
 Abog. Julio C. Pavón Marín *Secretario*

Recogemos este pensamiento, tan vigente hoy como hace más de 200 años, pues nuestra propia Constitución recoge las reverberaciones de ese pensamiento, en su Artículo 128 establece: *"DE LA PRIMACÍA DEL INTERÉS GENERAL Y DEL DEBER DE COLABORAR. En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general. Todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley."*-----

Así pues, no podemos convalidar caprichos particulares en perjuicio del orden establecido en la Constitución, en perjuicio de ésta al igual que en perjuicio de la ciudadanía y el orden democrático establecido en la República del Paraguay. El bien general – en este caso – que debe primar por sobre encima del interés particular (las candidaturas impugnadas, e impugnaciones que se erigen en el sustrato de la presente acción de inconstitucionalidad) es el del respeto a la propia Constitución y sus instituciones democráticas.-----

Al hablar de la Constitución Nacional, es muy fácil ponernos a invocar estos Principios, métodos de interpretación, y precisamente porque es fácil hablar de ellos es fácil construir sofismas a través de los cuales engañar con facilidad a la opinión pública, y peor aún, para dar rienda suelta a los antojos despóticos y amoldar la Constitución a las pretensiones de la clase política de turno. Sin embargo, es allí donde los Principios cobran vida, y más allá de los sofismas, es a los Principios a los que tenemos que atenernos al momento de darle la debida interpretación a las normas constitucionales.-----

Pero antes, remitiéndonos a la interpretación de las normas, la Hermenéutica nos enseña diversos métodos para llegar a la una interpretación razonada. Entre ellos, y para el presente caso, cobran particular relevancia tanto el método de la interpretación histórica como el método de la interpretación teleológica, puesto que ambos nos centran sobre el mismo punto crucial.-----

Así pues, al hablar de la interpretación histórica de la Constitución de la República del Paraguay del año 1992, nuestra República se encontraba en los albores de una verdadera democracia, y el contexto histórico en ese entonces ubicaba a toda la sociedad paraguaya – incluida la clase política – en un profundo sentimiento de rechazo hacia toda posibilidad de retornar a la senda del autoritarismo, o siquiera a instituciones que puedan aproximarse o asimilarse a la dictadura de la cual el país se acababa de librar. Producto de ello es el tinte democrático y liberal que exuda la Constitución Nacional de 1992, conforme lo lograron plasmar los ilustres ciudadanos constituyentes.-----

Pasando al método de interpretación teleológica, podemos referirnos al espíritu que se plasmó en la Constitución Nacional del año 1992, y que se refleja en las expresiones del discurso transcrito en el acápite de este voto, o bien remitirnos al Diario de Sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente, del cual se desprende el mismo espíritu – el de que ninguna persona pueda abusar del poder constitucional ni de perpetuarse en el poder.-----

Bajo la óptica de lo antes señalado, nos detenemos en el Artículo 237 de la Constitución Nacional: *"De las incompatibilidades. El Presidente de la República y el Vicepresidente no pueden ejercer cargos públicos o privados, remunerados o no, mientras duren en sus funciones. Tampoco pueden ejercer el comercio, la industria o actividad profesional alguna, debiendo dedicarse en exclusividad a sus funciones."*(las negritas son nuestras).-----

Por otro lado, el Artículo 189 CN establece: *"Los ex presidentes de la República, electos democráticamente, serán senadores vitalicios de la Nación, salvo que hubiesen sido sometidos a juicio político y hallados culpables. No integrarán el quórum. Tendrán voz pero no voto."*(las negritas son nuestras).-----



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y FERNANDO LUGO POR LA CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE GUASU, PARA LAS ELECCIONES GENERALES DEL 22/04/2018. ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382, 384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**



Remitiéndonos al fallo impugnado de inconstitucionalidad a través de la presente acción, encontramos que, entre varios otros argumentos, el magistrado preopinante expresa: *"...más allá de sentenciar el art. 189 de la C.N. "...Los ex presidentes de la República, electos democráticamente, serán senadores vitalicios de la Nación..." se trata ciertamente del reconocimiento de un derecho concedido a quienes ocuparon la primera magistratura del país, fueron electos democráticamente y culminaron su mandato constitucional; no puede ser vista como obligación irrenunciable y menos aún como causal de inelegibilidad. No interpretar como derecho lo previsto en la señalada disposición constitucional significa admitir una suerte de "baja política forzada" a los ex presidentes de la República proscribiendo su derecho a participar en los asuntos públicos de la manera que mejor crean ellos y sus seguidores. // QUE, si el art. 189 de la C.N. hubiese querido inhabilitar a los ex presidentes para toda o determinada función pública, debió indicar expresamente en el mismo artículo o en algún otro de la Constitución Nacional tal inhabilitación o, en todo caso, indicar en qué condiciones podrían participar o no. Pero al no hacerse así, la disposición de referencia no tiene capacidad por sí misma de inhabilitar a los ex presidentes de la República a candidatarse y ejercer efectivamente el cargo de senador nacional, si fueren electos."*

Es precisamente aquí donde entra a tallar uno de los grandes Principios consagrados y protegidos por nuestra Constitución Nacional. Nos remitimos nuevamente al Artículo 128 de la misma, que reza: *"De la primacía del interés general y del deber de colaborar. En ningún caso el interés de los particulares primará sobre el interés general. Todos los habitantes deben colaborar en bien del país, prestando los servicios y desempeñando las funciones definidas como carga pública, que determinen esta Constitución y la ley."*

Así pues, surge con meridiana claridad que la intención de las candidaturas impugnadas es no otra cosa sino la de hacer valer un interés particular propio, por encima del interés general que busca precautelar nada más y nada menos que la propia Constitución Nacional. En cuanto a lo que concierne el objeto de estudio de la presente acción, este interés general está consagrado en la última parte del Artículo 237 ya transcrito en las líneas precedentes, que refiere que el Presidente y Vicepresidente deben dedicarse en exclusividad a sus funciones.

Enfatizamos aquí que la postura sustentada por esta Magistratura se erige en defensa de las instituciones democráticas, y no responden a circunstancias o particularidades personales de tal o cual candidato (particularidades estas coyunturales y casuísticas). Así, la discusión no versa sobre si, en cuanto a la persona del señor Horacio Cartes, Nicanor Duarte Frutos y Fernando Lugo, éstos, como ciudadanos normales pueden o no candidatarse a un cargo electivo; sino a que si el Presidente (o un ex Presidente), en cuanto a su figura como **Ministro** constitucional, se encuentra o no en un mismo plano

DR. CARLOS LUDAH

MIGUEL OSCAR SANDAC  
Ministro

Ministro

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

MINISTRA C.S.J.

ALICIA PUCHETA de CORREA  
Ministra

SINDUL BLANCO  
Ministro

Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

que en el de los demás ciudadanos de esta República. Al respecto, debemos decir que lo cierto y concreto es que no, pues al pasar a ocupar la Primera Magistratura, aquel quien otrora fuera un ciudadano común, desde el momento que asume el cargo ostenta todo el poder que le es consagrado por la Constitución Nacional, y desde este punto de vista, aquella condición de igualdad queda desnivelada – desnivelada en favor de quien ostenta el cargo. Entonces, no podemos pretender que se encuentran en igualdad de condiciones para pugnar por un cargo electivo, por un lado un ciudadano común que aspira a un cargo electivo, frente a alguien que ya ostenta nada más y nada menos que la Primera Magistratura.-----

Ante esta tamaña desventaja, el Principio de Igualdad cobra una fuerza inusitada, pues ante la desigualdad señalada en el párrafo precedente, el Principio de Igualdad se erige en un *estoppel*, limitando las facultades de quien ostenta el cargo de la Presidencia (o Vicepresidencia) de la República a dedicarse exclusivamente a sus funciones; Principio este el cual se encuentra consagrado en el Artículo 46 de la Carta Magna, cual reza: *“Todos los habitantes de la República son iguales en dignidad y derechos. No se admiten discriminaciones. El Estado removerá los obstáculos e impedirá los factores que las mantengan o las propicien. // Las protecciones que se establezcan sobre desigualdades injustas no serán consideradas como factores discriminatorios sino igualitarios”*.-----

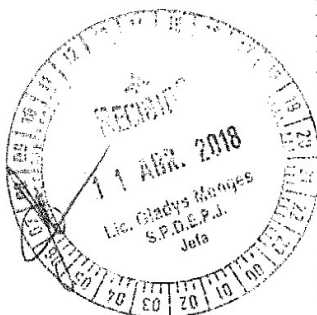
Ahora bien, se discute ampliamente respecto a las inhabilidades e incompatibilidades contempladas en nuestras disposiciones constitucionales, y que a las mismas se les debe dar una lectura e interpretación restrictivas, siendo una de las reglas de interpretación (sobre todo del Derecho Civil) que frente a una disyuntiva respecto al ejercicio o no de un derecho, siempre debe estarse por el ejercicio de un derecho. Empero, no debemos perder de vista que estamos enmarcados en el campo del Derecho Público – específicamente en el campo del Derecho Constitucional, aquella rama del Derecho que nos remonta incluso al año 1215, y que encuentra su génesis más primigenia en las limitaciones al ejercicio del poder y particularmente a aquellos actores u operadores del poder.-----

Entendemos entonces que ocurre una reversión en aquella regla de interpretación antes señalada, y así, entendemos que la interpretación restrictiva en cuanto a las inhabilidades e incompatibilidades cede, frente al deber de precautelar a todo el sistema democrático, junto con el interés colectivo de toda la ciudadanía, de limitar el ejercicio del poder, y en línea con ello, debiéndose limitar el radio de acción de aquel o aquellos quienes ostentan el poder.-----

La Constitución Nacional no es un documento secreto. Está al alcance de todo ciudadano que así lo desee, y en ese sentido, se entiende que quien se postula a un cargo electivo está al tanto de las disposiciones que la misma contiene, cuanto menos respecto al cargo para el cual se postula. Por ende, y ciñéndonos al cargo de Presidente de la República, el Artículo 189 es taxativo al disponer, de forma imperativa, la senaduría vitalicia de todo aquel que cumpla un periodo constitucional como Presidente de la República. Es una disposición de conocimiento *ex -ante* para todo aquel que aspire al cargo, no una normativa que toma de sorpresa y que acaso apareciera subrepticamente en cada periodo constitucional para (como pretenden hacer valer) “truncar” la carrera política de una persona. Recordemos – y en esto es conteste el voto mayoritario de los Ciudadanos Constituyentes – que lo pretendido por la Constitución de la República del Paraguay del año 1992 es que ninguna persona pueda perpetuarse en el poder, y que si bien se valora el conocimiento y las contribuciones que los expresidentes puedan aportar a nuestro sistema democrático, la Constituyente optó por que los mismos lo hagan desde la senaduría vitalicia, ya sin una ostentación de poder.-----

...//...

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR  
RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO  
A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL  
MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS  
CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES  
HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE  
FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL  
REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y  
FERNANDO LUGO POR LA  
CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE  
GUASU, PARA LAS ELECCIONES  
GENERALES DEL 22/04/2018.  
ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382,  
384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**



...//... A modo de dimensionar la gravedad institucional que supondría la habilitación simultánea de un Senador vitalicio que a un mismo tiempo fungiría como Senador activo, nos permitimos elaborar un posible supuesto:-----

Sabido es en Derecho Público que el jefe máximo de una repartición o institución pública resulta ser "ordenador de gastos". Ahora bien, supongamos un escenario en el que la gestión de este jefe resulte ser desordenada. Sería así de su máximo interés resguardarse en otros altos cargos - ¿por qué no, por ejemplo, el cargo de Contralor General de la República? - con lo cual no habría manera de que salga a luz aquella posible serie de irregularidades. Tal es lo que podría llegar a suceder en caso de desestimarse la cuestión atinente al fondo de la cuestión en estos autos.-----

No solo eso, sino que además, entendemos que la gravedad del presente caso podría desglosarse en otros varios niveles:-----

- (i) Resulta materialmente imposible que la condición de Senador activo y vitalicio (pasivo), es decir, con derecho a voto y sin él respectivamente, coexistan pacíficamente;-----
- (ii) De aceptarse la hipótesis que no hay impedimento jurídico, tendríamos el supuesto que siendo el Presidente de la República un sujeto controlado por el Congreso (dentro del sistema democrático y republicano de pesos y contrapesos) pase a ser, ya sea al mismo tiempo o bien después, un sujeto controlante de la gestión actual y pasada concerniente al Poder Ejecutivo. Sin entrar a tallar en otras consideraciones, con este sólo supuesto se estaría resquebrajando absolutamente la división de Poderes establecida por el Artículo 3 de la Constitución Nacional: "*El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público. // La dictadura está fuera de la ley.*"-----
- (iii) Tal habilitación posibilitaría además a un ex Presidente de la República, que llegare a ostentar la condición de Senador activo, a que dentro del orden de sucesión en caso de acefalías conforme dispone el Artículo 234 de la Constitución, tal Senador activo y otrora Presidente, VUELVA a ocupar la Primera Magistratura, lo cual contraría abiertamente la disposición del Artículo 229 referente a la duración del mandato del Presidente de la República.-----

José Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

DR. CARLOS ESCOBAR

Luis María Benítez Riera  
Ministro

MIGUEL OSORIO BAJAC  
Ministro

MIRYAM PEÑA CANDIA  
MINISTRA C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

Caran Antonio Jarray

ALICIA PUCHETA de CORREA  
Ministra

SINDULFO BLANCO  
Ministro

La prohibición clara y concisa del texto constitucional “en ningún caso” entraría entonces así a materializarse de una manera perversa, oblicua y arbitraria; y es por tanto en defensa de los principios democráticos y del Estado Social de Derecho en el cual vivimos, que se debe estar por la procedencia de la acción presentemente planteada. No hacerlo, colocaría a nuestra valorada República Democrática, en la vía rápida hacia lo que la más encomiada doctrina denomina ‘Autocracia Constitucional’, aquel tipo de gobierno con aparente viso de legalidad, pero que por medio de artilugios políticos, a través de pasos y estrategias incluso imperceptibles, resignó la verdadera Democracia, para dar paso a autoritarismos arropados en tergiversaciones de la ley, de la ética, de los valores y del respeto a la dignidad humana.-----

Por todo lo antes apuntado, existiendo además un precedente similar a este voto contenido en el Auto Interlocutorio N° 293 de fecha 31 de marzo de 2008, y no habiéndose modificado las circunstancias de aquel entonces como para sostener hoy un criterio contrario, expreso mi voto en el sentido de HACER LUGAR a la presente acción de inconstitucionalidad, por así corresponder en derecho. ES MI VOTO.-----

A su turno el Doctor **GARAY** dijo: Los Abogados Sebastián Villarejo Velilla y Milciades Benítez, apoderados del Partido Patria Querida (P.P.Q.), se presentaron ante Sala Constitucional de la Excelentísima Corte Suprema de Justicia, a promover Acción de Inconstitucionalidad contra: Acuerdo y Sentencia Número 2, del 16 de Febrero del 2.018, su Aclaratoria Acuerdo y Sentencia Número 2 (bis), con fecha 19 de Febrero del 2.018, dictados por el Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala; y el Acuerdo y Sentencia Número 5, de fecha 24 de Febrero del 2.018, dictado por Tribunal Superior de Justicia Electoral.-----

Por Providencia fechada 12 de Marzo del 2.018 (fs. 30), se tuvo por iniciada la Acción de Inconstitucionalidad, librándose Oficios al Tribunal Superior de Justicia Electoral a fin que remita los antecedentes del caso. Asimismo, se corrió traslado a la Asociación Nacional Republicana (A.N.R.) por el término de Ley y se dio intervención a la Fiscalía General del Estado.-----

Los Abogados Wildo Almirón Rojas, Eduardo González Báez e Iris Magnolia Mendoza, apoderados generales de la “Asociación Nacional Republicana” (A.N.R.), contestaron el traslado en su escrito obrante a fs. 46/69.-----

La Fiscal Adjunta, Abogada Gilda Villalba Tottit, contestó la vista en los términos obrantes a fs. 72/80 con exiguas, insuficientes e irrisorias y casi huérfanas motivaciones legales y jurídicas que debió cumplimentar por disposición de los Artículos 266 y 268 de la Constitución Nacional, inobservando que “representa a la Sociedad ante los Órganos Jurisdiccionales”; como sus deberes de “velar por el respeto de los Derechos y Garantías Constitucionales”.-----

Corresponde, antes de nada, que ésta Magistratura delimite con exactitud la pretensión deducida en ésta Acción de Inconstitucionalidad a fin de agotar rigurosamente el propósito impugnatorio de la Acción que ha sido promovida, labor que viene exigida por el Principio de congruencia en relación al objeto puesto que, como es sabido, la Judicatura sólo debe pronunciarse respecto a lo que ha sido objeto de petición.-----

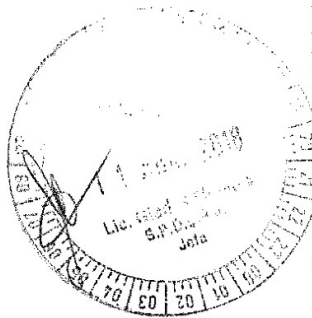
En tal sentido se observa que en el escrito inicial –aquí atendido– en representación del Partido Patria Querida, se promovió Acción de Inconstitucionalidad contra el Acuerdo y Sentencia Número 2, que dictó el 16 de Febrero del 2.018 el Tribunal Electoral, Primera Sala, así como el Acuerdo y Sentencia Número 5, que el 24 de Febrero del 2.018 dictó el Tribunal Superior de Justicia Electoral.-----

Desde este inicio, resulta necesario enfatizar que constituye práctica frecuente, aunque impropia, anómala e inadecuada, promover Acción de Inconstitucionalidad...//...





**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 "IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR  
 RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO  
 A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL  
 MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS  
 CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES  
 HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE  
 FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL  
 REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y  
 FERNANDO LUGO POR LA  
 CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE  
 GUASU, PARA LAS ELECCIONES  
 GENERALES DEL 22/04/2018.  
 ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382,  
 384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**



...//...contra la Sentencia que ya fue objeto de revisión por la Alzada y también contra el Fallo Judicial que dictó el Superior juzgando el pronunciamiento del Tribunal de Segundo Grado (inferior). Concretamente, en la especie constituye práctica no admisible cuestionar de Inconstitucionalidad el Fallo del Tribunal Electoral y, al propio tiempo, el Acuerdo y Sentencia dictado por el Superior Tribunal de Justicia Electoral.

La inmovible razón de lo que se afirma radica en que el pronunciamiento del Superior ya efectúa per se revisión y juzgamiento de la Sentencia del Tribunal inferior por lo que resulta innecesario, inatendible e improcedente cuestionar de Inconstitucionalidad ambos pronunciamientos teniendo que si procede la Inconstitucionalidad contra el Acuerdo y Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Electoral el efecto no podría ser otro que el de remitir los Autos al mismo Tribunal para que nuevamente integrado -conforme a Derecho- sentencie la Causa por vía de Recursos de Apelación y Nulidad contra el Fallo que dictó el Tribunal Electoral, Primera Sala.

Pero, impugnar ambos pronunciamientos, supondría, en caso de prosperar la pretensión, disponer el reenvío no al Tribunal Superior de Justicia Electoral (integrado al efecto) para que falle nuevamente la Causa, sino directamente al Tribunal Electoral inferior que sigue en orden de Turno obviándose el estudio de los Recursos de Apelación y Nulidad que deben ser objeto de análisis y juzgamiento por el Tribunal Superior de Justicia Electoral.

Como premisa inicial de este análisis es necesario dejar en claro, conforme nutrida y enhiesta Doctrina altamente calificada y Jurisprudencia unánime, nacional y extranjera, que la Acción de Inconstitucionalidad no tiene por finalidad abrir la Tercera Instancia a fin de revisar (con el enfoque propio de los Recursos de Apelación y Nulidad) la Justicia del Fallo recurrido. La Acción de Inconstitucionalidad por ello, no ha sido legislada para analizar si el Sentenciante ha incurrido en errores in iudicando, de hecho o de Derecho, si ha evaluado plenamente la prueba producida o si ha interpretado correctamente la Ley, sino única y exclusivamente para determinar si el Fallo impugnado conculca, inobserva, violenta o no la Constitución Nacional cuya Supremacía debe ser mantenida y respetada a como dé lugar.

La impugnación de Inconstitucionalidad solamente debe determinar si la Sentencia impugnada es coherente y cumple in totum lo que manda la Ley Fundamental de la República, si lesiona o no algún Principio, norma o Garantía de rangos constitucionales, debiendo inexorablemente desestimarse la Acción caso contrario. Puede ocurrir, y de hecho muchas veces ocurre, que las Sentencias dictadas por Jueces y Tribunales no se hallen ajustadas a Derecho como consecuencia de errores en la valoración de probanzas o en la interpretación de textos legales. Pero ello no significa que dichas Resoluciones sean necesarias e invariablemente inconstitucionales, salvo que concurran los extremos que tienen el efecto de viciar como tales a dichos pronunciamientos como será objeto de análisis a continuación.

DR. CARLOS ESCOBAR

Luis María Benítez Riera  
M.C.S.J.

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

ALICIA PUCHTA de CORREA  
Ministra

MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

MINISTRA C.S.J.

SINDULFO BLANCO  
Ministro

En general, el vicio de Inconstitucionalidad -en los pronunciamientos Judiciales- puede consumarse como tal por diversidad de motivos y circunstancias, entre las cuales podrían citarse a la incompetencia del Órgano (salvo la territorial) porque ese requisito es esencial para la validez de los Actos normativos generales o particulares; la conculcación del procedimiento o debido proceso legal; el conflicto de la norma dictada en relación con normas, Principios o Garantías contemplados en la Ley de Leyes, conflicto que algunos denominan "contradicción"; y, por último, además de la incoherencia o la incongruencia en cuanto al sujeto, objeto y causa, destaca -muy especialmente- como argumento declarativo e inexpugnable de Inconstitucionalidad de los pronunciamientos Judiciales: la arbitrariedad, concepto amplio que incluye diversidad de notas que atribuibles al Sentenciante, invalidan el pronunciamiento o Fallo dictado, por completo.-----

La arbitrariedad podría entenderse como el insanable vicio que hace nula y sin valor (infirmar - infirmare) la Sentencia que ha sido dictada por el Órgano, que no está fundada en la Ley, que no tiene interpretación razonable, lógica ni racional y sostenida en sola voluntad, capricho, desconocimiento y arbitrariedad del Sentenciante. Desenfreno, desborde, exceso, ignorancia, improvisación son deformaciones que conllevan irremediabilmente la tipificación de inconstitucionales, a través de la diversidad de circunstancias que la Doctrina ha intentado sistematizar para la mejor comprensión de tan grave vicio, nunca admisible ni permitido en los Juzgadores.-----

Los Tratadistas clasifican las diversas causas de arbitrariedad en la Sentencia, que la tornan inconstitucional, entre las cuales se anotan: I) No decidir cuestiones planteadas; II) Decidir cuestiones no planteadas; III) Arrogarse, al fallar, el papel de Legislador; IV) Prescindir del texto legal sin dar razón plausible alguna; V) Aplicar norma derogada o aún no vigente; VI) Dar como fundamento pautas de excesiva latitud; VII) Prescindir de prueba decisiva; VIII) Invocar prueba inexistente; IX) Contradecir constancias de los autos; X) Sustentar el Fallo en afirmaciones dogmáticas o dar fundamento sólo aparente; XII) Incurrir en excesos rituales; XII) Incurrir en auto-contradicción; y XIII) Pretender dejar sin efecto decisiones anteriores firmes. Tan autorizada, incólume y reconocida Doctrina en la materia que juzgamos, es la enseñada por Genaro R. Carrió y Alejandro D. Carrió en su obra "El Recurso Extraordinario por Sentencia Arbitraria" (Abeledo - Perrot, Buenos Aires, 1.987).-

En el caso aquí atendido, sin posibilidad de incertidumbre, duda, vacilación, titubeo, hesitación ni dilema alguno la Sentencia dictada por el Tribunal Superior de Justicia Electoral adolece del vicio de Inconstitucionalidad por arbitrariedad, al estar afectada de injustificable e insuperable omisión en el tratamiento -como es de rigor- de cuestiones que expresamente fueron planteadas por los accionantes y, por ello, consecuentemente del vicio de aparente fundamentación, entre otros.-----

Doctrina: "Separarse del texto inequívoco de la Ley so pretexto de penetrar su espíritu, es hacer prevalecer sobre lo que es lo que puede ser, y aventurarse a substituir la voluntad del legislador por la del intérprete".-----

Baudry Lacantinerie y HouquesFourcade, citados por De Gásperi, p.65, enseñaban que, separarse del texto cierto de la Ley, so pretexto de penetrar su espíritu, que puede ser dudoso, es hacer prevalecer sobre lo que es, lo que puede ser, presumir que el Legislador no ha traducido fielmente su pensamiento y aventurarse a substituir a su voluntad la del intérprete.-----

Leemos en Bielsa, Derecho Constitucional, 2.a. ed., 1.954, pág. 580: "Para que se considere una causa especialmente regida por la Constitución, las leyes sancionadas por el Congreso y los tratados es necesario que el derecho que se pretenda hacer valer por la demanda en juicio esté directa e inmediatamente fundado en un artículo de la constitución (Fallos, t.55)".-----

...//...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
 "IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR  
 RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO  
 A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL  
 MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS  
 CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES  
 HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE  
 FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL  
 REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y  
 FERNANDO LUGO POR LA  
 CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE  
 GUASU, PARA LAS ELECCIONES  
 GENERALES DEL 22/04/2018.  
 ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382,  
 384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**



...//... Juan A. González Calderón, Curso de Derecho Constitucional, 2.a ed., p. 263, expresaba: "El texto constitucional no puede ser tergiversado, ni da motivo para controvertir su propósito primordial. Si los Tribunales pudieran abocarse al examen del acierto o de la Justicia con que la Legislatura ha calificado; si pudieran nulificar la decisión de la misma en un caso dado, serían los Tribunales y no el Poder Legislativo o Constituyente quienes determinarían la oportunidad y extensión. Tal interpretación atribuirle un sentido completamente distinto al que resulta de sus términos claros y precisos".-----

Estudiando detenidamente el escrito de fs. 41/73 y sus antecedentes, se puede advertir que los accionantes fundaron sus pretensiones de revocatoria del ya aludido Acuerdo y Sentencia Número 2, en que esa Resolución no tuvo en cuenta las causas de inhabilitaciones de los candidatos allí referidos, para ser electos Senadores, invocando como causales las contenidas en los Artículos 153, 197 y 198 de la Constitución Nacional, por una parte, y los Artículos 189 y 237 de la misma Ley Fundamental, por otra parte.-----

Como es bien sabido, uno de los Principios cardinales del Derecho Procesal, en materia de Recursos ante la Alzada, consiste en que el Órgano Jurisdiccional Superior, en el decisorio que no declare Desiertos los Recursos -lo que no ha ocurrido en el caso en estudio- debe analizar las cuestiones sometidas a debate que se relacionan con la pretensión articulada en la Instancia Superior. Toda Acción canaliza una pretensión que plantea cuestiones (o bien de hechos o bien de Derechos; o bien de hechos y de Derechos) las cuales a su vez, se fundan en argumentos, es decir, diversos razonamientos que el recurrente o impugnante esgrime para persuadir o convencer al Órgano Judicial acerca de la veracidad de sus afirmaciones y, consiguientemente, de la Justicia y legalidad de su pretensión. Esos conceptos "pretensión", "cuestión" o "cuestiones" y "argumentos" son los que tienen que ser claramente definidos y comprendidos por el Tribunal revisor para no incurrir así en omisiones y arbitrariedades.-----

La Ley Procesal impone al revisor de Alzada atender todas las cuestiones propuestas, sean de hecho o de Derecho y, por eso, juzgar a los argumentos esgrimidos por la recurrente como sustento de su pretensión. Si bien la Ley Procesal permite al Órgano Jurisdiccional obviar algunos argumentos, ello no es posible cuando tales resultan conducentes a la cuestión planteada y sometida a decisión. En consecuencia, no atender a las cuestiones planteadas ni a las argumentaciones conducentes al litigio importa incurrir en omisión en el análisis del sub iudice, y por tanto en arbitrariedad en razón que tal comportamiento omisivo atenta grave y letalmente contra el Derecho a defensa, que es de las omisiones señaladas vienen acompañadas con "fundamentación" aparente, impropia, desajustada, inocua, estéril e insuficiente por completo en relación a la entidad de la cuestión propuesta, como acaeció en el sub examine.-----

Abog. Julio C. Práxedes Martínez  
 Secretario

DR. CARLOS LOUBAR

Luis María Benítez Riera  
 M.P.E.A.D

Dr. ANTONIA FRETES  
 Ministra

ALICIA PUCHETA de CORREA  
 Ministra

Miryam Peña Candia  
 MINISTRA C.S.J.  
 MIGUEL GONZÁLEZ BAJAC  
 Ministro

SINDULFO BLANCO  
 Ministro

Concepción Gabriela García

Conforme al esquema configurado, puede advertirse –con demasiada facilidad- que el Fallo que dictó el Tribunal Superior de Justicia Electoral, en mayoría, adolece precisa e insanablemente de los vicios antes señalados: omisión en el tratamiento de cuestiones expresamente planteadas por el allí recurrente y aquí accionante de Inconstitucionalidad. Y, además, de consideraciones exiguas e insuficientes ensayadas a modo de fundamento (?), todos los cuales –se reitera- constituyen vicios de arbitrariedad que descalifican a la Sentencia por inconstitucional, pese a los vanos intentos esbozados para justificar lo que decidieron, por mayoría, Miembros (y no Ministros como aparecen denominados e intitulados en ese Fallo, incumpliendo la denominación, título, nombre, designación, apelativo, calificación, etc., que tan diáfananamente les otorga el Artículo 275 de la Constitución Nacional).-----

César Garay enseña: “Nuestra organización constitucional y, asimismo, los principios cardinales inherentes al sistema republicano y representativo, no vedan ni restringen, la posibilidad de que la Corte Suprema de Justicia considere y analice una contienda como la de autos”.-----

“Cuando las decisiones del Juez son nulas, arbitrarias, caprichosas, abusivas o tiznadas de parcialidad, los litigantes no pueden quedar huérfanos ni indefensos frente a aquellas. La ley Suprema contempla y autoriza expresamente los medios de impugnación, a fin que los desaciertos sean corregidos, la verdad resplandezca y las exigencias procesales sean fielmente cumplidas”.-----

“Ley Suprema en el orden de prelación enunciado, es de transcendental importancia, ya que consagra la inmutable y sana doctrina del constitucionalismo, de la pirámide jurídica y del orden escalonado de creación de los preceptos del Derecho”.-----

“La mentada disposición se encuentra a cubierto de alteraciones caprichosas, variables, adventicias, y es para gobernantes y gobernados. Los Legisladores, los Magistrados Judiciales, los Funcionarios Públicos, los Estudiosos, los Ciudadanos, no deben bajo ningún pretexto, apartarse de ella”.-----

“No hay casuística, ni escolasticismo, ni perplejidad, ni espíritu de innovación, ni desvelos esotéricos que autoricen a prescindir de estas nociones elementales”.-----

“Lo único que corresponde averiguar es si se ha operado lo que genéricamente venimos designando como “violación constitucional”, vale decir desentrañar si en el proceso existen abusos, defectos, transgresiones o avasallamientos que pudieran equivaler a la mutilación o desconocimiento de una norma, Libertad, Derecho, Principio o Garantía proclamados en la Constitución (Votos y Sentencias, Tomo I, páginas 305 y siguientes, La Asunción).-----

En el Fallo del Tribunal Superior de Justicia Electoral, dictado en mayoría, se omitió –por completo- el estudio hermenéutico del Artículo 237 de la Ley de Leyes, invocado expresamente por la Parte a la sazón recurrente como fundamento de su pretensión revocatoria de la Sentencia del Tribunal inferior. Esta omisión ha sido destacada puntualmente por los accionantes en su escrito de Inconstitucionalidad.-----

El Artículo 237 de la Ley Fundamental, cuyo estudio fue omitido (en mayoría) por la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Electoral, pese a haber sido invocado expresamente como fundamento de las cuestiones propuestas a dicho Colegiado.-----

La disposición constitucional ut supra referida tiene exuberante, rico, fértil, copioso, etc., contenido normativo -que exigía a la mayoría de ese Tribunal Sentenciante- estudio interpretativo o hermenéutico del texto constitucional a fin de determinar el significado teleológico o al menos y tan siquiera desentrañar la incólume voluntad del Constituyente, para así juzgar cabal y jurídicamente su significado, alcance, prohibición, etc., insoslayable cometido que no realizó la mayoría que dictó el Fallo aquí impugnado por inconstitucional.-----//...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:  
"IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR  
RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO  
A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL  
MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS  
CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES  
HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE  
FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL  
REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y  
FERNANDO LUGO POR LA  
CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE  
GUASU, PARA LAS ELECCIONES  
GENERALES DEL 22/04/2018.  
ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382,  
384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**



...//...El sintagma (sabiendo sus denominaciones: adjetival, nominal, verbal y preposicional) que se lee en el in fine del Artículo 237 de la Ley Suprema merece y exige de los Juzgadores la más depurada y prístina exégesis, máxime aún porque no es posible soslayar aquí que los accionantes hicieron ese reclamo legal ya en sede de la Justicia Electoral. A lo menos, el vocablo "exclusividad", pues debió ser objeto de análisis fino y pulido por el juzgamiento mayoritario del Tribunal Superior en la Sentencia atacada por inconstitucional, lo que no ha sucedido ni remotamente, obviándose (como se ha dicho) el ineludible estudio pormenorizado y esencial vinculado con una cuestión de Derecho absolutamente conducente a la causa que ha sido de debate. La injustificable e injustificada omisión incurrida, es decir, la ausencia de tratamiento concerniente al tópico referido, constituye signo de arbitrariedad que se enmarca -fácil y a la perfección- claramente en uno de los casos clasificados por los Juristas Carrió en su obra que hemos citado antes de ahora.-----

Iguales apreciaciones pueden ser emitidas respecto del Artículo 189 de la Ley Fundamental, en el abordaje que hicieron los Miembros (en mayoría) del Tribunal Superior.-----

No obstante las consideraciones que se leen en el Fallo del Tribunal Superior de Justicia Electoral, en mayoría, contienen -más que nada- afirmaciones que aparecen como dogmáticas o, en el mejor de los casos, como notoriamente insuficientes para construir y observar mínimamente la fundamentación que exige el Artículo 256 de la Constitución Nacional, porque obvió el análisis de cuestiones o interrogantes diversas que plantea la redacción del Artículo 189 de la Carta Magna.-----

El integérrimo y señero Magistrado sin par, juzgaba en Fallos Institucionales y tiempos azarosos: -----

"La interpretación constitucional es una cuestión de indagación del significado de las palabras empleadas. Ninguna palabra o cláusula puede ser rechazada como superflua o carente de sentido". -----

"La Constitución debe ser objeto de una interpretación práctica. Las palabras deben tomarse en su sentido natural y obvio, y no en su sentido irracional, restringido o ampliado".-----

"Cuando el significado de una disposición es llano y claro, resulta innecesario recurrir, en la interpretación, a ayudas subsidiarias, y ello no puede aceptarse para restringir o ampliar el texto".-----

"Cuando el texto no es ambiguo los tribunales no están en libertad para inquirir su significado más allá del documento mismo".-----

"No puede inferirse de circunstancias extrínsecas que un caso que la Constitución contempla se halle exento de su aplicación".-----

"La interpretación literal no debe llevarse hasta el punto de insertar en la Constitución algo que no esté expresado o que no puede ser correctamente deducido".-----

Dr. Julio C. Pavón  
Secretario

Luis María Benítez Riera  
Ministro

Alicia Pucheta de Correa  
Ministra

DR. CARLOS ESCOBAR

Miguel Oscar Bajac  
Ministro

Miranda Peña Candia  
Ministra C-5

Dr. Antonio Bretes  
Ministro

Carlos Antonio Garay

SINDULFO BLANCO  
Ministro

“A la Corte Suprema no le está permitido arrogarse el papel del legislador; y nosotros, como Jueces, no estamos facultados para prescindir de un texto legal tradicionalmente inviolable” (César Garay, Votos y Sentencias, Tomo I, La Asunción, Editorial El Foro, 1.987).-----

Como puede constatar, son muchas –demasiadas- las interrogantes que plantea el Artículo 189 de la Ley de Leyes como para que se afirme tan ramplona y simplemente lo que se lee en el voto mayoritario del Fallo impugnado, cuya afirmación de contenido meramente fáctico, no bucea –en absoluto- en el océano hermenéutico que plantea la señalada disposición Constitucional. Todo lo dicho, sumado a que el Tribunal sentenciante, por mayoría –tampoco abordó y soslayó analizar el Artículo 237 de la Ley Fundamental, en concordancia con lo dispuesto en el Artículo 247 de la Ley Suprema, que imponen a los Juzgadores el deber de dictar Resoluciones fundadas siempre en la Constitución y en las Leyes, debiendo someter los textos normativos a la labor de interpretación para establecer significado, sentido y alcance de las disposiciones jurídicas que se estimen aplicables al caso objeto de decisión. Tales incumplimientos e inobservancia -de estos deberes obligatorios- convierte a la Sentencia en Resolución arbitraria y, por consecuencia, en decisión inconstitucional, lesiva al Derecho del Justiciable, entre otros.-----

Séanos permitido –a manera de colofón- recordar: -----  
Pudiera tal vez agregarse, con palabras de E. F. Camus, y sin olvidar que el Juez “debe siempre resolver según la ley”, que la Filosofía del Derecho tiene que enfrentarse con cuestiones ontológicas, con perspectivas éticas, y debe prestar atención a las concepciones de la vida; y que no se concibe el Derecho como un simple mandato coercitivo pues en última instancia debe justificarse, y ello sólo se logra al referirse a los valores que lo orientan o inspiran. Y este pensamiento de Recasens: La Filosofía del Derecho se halla íntimamente enraizada en la Filosofía General, por la índole de sus problemas, por los supuestos de que debe valerse, por los métodos que ha de emplear, por las implicaciones que acarrea, y por sus consecuencias.-----

“Sin olvidar, claro está, el pensamiento de Kelsen cuando considera que todas las escuelas tradicionales se equivocan por cuanto se colocan en una posición unilateralmente **intelectualista**, según la cual el intérprete puede encontrar, con el solo juego de su entendimiento y sin el concurso de su voluntad, la única decisión correcta, cuya rectitud estaría fundada en la misma ley. En esa forma se desconoce –opina Kelsen- que el juez, al optar dentro del margen de posibilidades que le brinda la ley, ejerce un acto de voluntad y es, en este sentido, creador del derecho, creador de normas individualizadas. El papel del juez no se reduce así a la función mecánica de verificar ciertas premisas y extraer de ellas silogísticamente su conclusión lógica según resultaba de la posición intelectualista” (*Ibidem*).-----

Resumiendo: -----

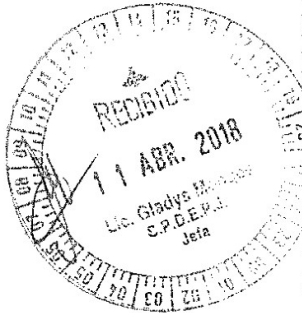
Atendiendo a su objeto discurre Podetti: “Con certero criterio ha dicho la Corte Suprema de Justicia que es mantenimiento de la Supremacía Constitucional y no la sumisión a la Corte Suprema de cualquier causa en que pueda existir agravio o injusticia a juicio del recurrente”. El aludido Profesor insiste: “no se lleva a la Corte Suprema cualquier reclamo contra la injusticia, sino el que proviene en forma directa y exclusiva de una violación constitucional”(Tratado y Técnica del proceso; Tratado de los actos procesales; Tratado de los Recursos, Editorial Ediar S.A.).-----

En el leading case “Marbury v. Madison”, del año 1.803, quedó –por siempre y para siempre- desvanecida cualquier y toda incertidumbre relacionada con la preeminencia de la Ley de Leyes, pese a que la Constitución Norteamericana no contenía precepto como el Artículo 137 de nuestra Carta Magna. Los valiosos elementos de juicio que acopia, ordena y suministra S.V. Linares Quintana en su “Tratado de la Ciencia del Derecho...//...



**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA**

**ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD: "IMPUGNACIONES PRESENTADAS POR RICARDO HERMAN PANKOW - CANDIDATO A DIPUTADO POR CAPITAL POR EL MOVIMIENTO CRUZADA NACIONAL C/ LAS CANDIDATURAS DE LOS SEÑORES HORACIO CARTES Y NICANOR DUARTE FRUTOS, POR LA ASOCIACIÓN NACIONAL REPUBLICANA PARTIDO COLORADO, Y FERNANDO LUGO POR LA CONCENTRACIÓN NACIONAL FRENTE GUASU, PARA LAS ELECCIONES GENERALES DEL 22/04/2018. ACUMULACIÓN DE AUTOS EXP. N° 381, 382, 384, 391, 392, 393". AÑO: 2018 - N° 406.**



...//...Constitucional", en los Tomos II y IX, todavía refuerzan más la consistencia del juzgamiento al enseñarnos lo que es la Supremacía Constitucional.

Los inmovibles fundamentos que preceden resultan más que asaces y suficientes para hacer lugar a la Acción de Inconstitucionalidad que juzgamos, contra el Acuerdo y Sentencia Número 5, que dictó el 24 de Febrero del 2018 el Tribunal Superior de Justicia Electoral, al tiempo de disponer la devolución de esta Causa para que sea nuevamente juzgada, con sujeción y de conformidad al Artículo 560 del Código Procesal Civil, disposición legal imperativa que hace inatendibles pretensiones como la de excluir de instrumentos electorales a algunos candidatos; o exigirles determinadas decisiones y otras que son contra legem. Costas en el orden causado, con el abono del Artículo 193 del Código Procesal Civil, en razón de la exégesis enjundiosa realizada para juzgar y resolver el caso, en estrictas, plenas y cabales observancias de la Constitución Nacional. Así voto.---

A sus turnos los Doctores **MIRYAM PEÑA CANDIA, ALICIA BEATRIZ PUCHETA DE CORREA, LUIS MARIA BENITEZ RIERA** y **CARLOS ESCOBAR** manifestaron que se adhieren al voto del Ministro preopinante, Doctor **TORRES KIRMSER**, por los mismos fundamentos.

Con lo que se dio por terminado el acto, firmando S.S.EE., todo por ante mí, de que certifico, quedando acordada la Sentencia que inmediatamente sigue.

DR. CARLOS ESCOBAR

Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

RAUL TORRES KIRMSER  
MINISTRO

Ante mí:

Miryam Peña Candia  
MINISTRA C.S.J.

SINDULFO BLANCO  
Ministro

MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

boq. Julio C. Pavón Martínez  
Secretario

SENTENCIA NÚMERO: 206

Asunción, 11 de Abril de 2018 .-

VISTOS: Los méritos del Acuerdo que anteceden, la

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
EN PLENO  
RESUELVE:**

**NO HACER LUGAR** a la acción de inconstitucionalidad promovida por los Abogados Sebastián Villarejo Velilla y Milciades Benítez, en nombre y representación del Partido Patria Querida, contra el Acuerdo y Sentencia número 2, del 16 de febrero de 2018, emanado del Tribunal Electoral de la Capital, Primera Sala; y el Acuerdo y Sentencia número 5, del 24 de febrero de 2018, emanado del Tribunal Superior de Justicia Electoral.--

**IMPONER** las costas en el orden causado.-----

**ANOTAR**, registrar y notificar.-----

DR. CARLOS ESCOBAR

*Luis María Benítez Riera*  
MILCIA BENEITEZ RIERA  
Ministra

*Raul Torres Kirmses*  
RAUL TORRES KIRMSER  
MINISTRO

*Dr. Antonio Fretes*  
Dr. ANTONIO FRETES  
Ministro

*Miriam Peña Candia*  
MIRIAM PEÑA CANDIA  
MINISTRA C.S.J.

Ante mí:

*Miguel Oscar Bajac*  
MIGUEL OSCAR BAJAC  
Ministro

*Sindulfo Blanco*  
SINDULFO BLANCO  
Ministro

*Abog. Julio C. Pavón Martínez*  
Abog. Julio C. Pavón Martínez  
Secretaría

